

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

Monopole des Assurances-Incendie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 3 heures

PAR

Louis REIGNEAUD

Président : M. SOUCHON, professeur
Suffragants { MM. PERREAU, professeur
HITIER, professeur

PARIS (V°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

Monopole des Assurances-Incendie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 3 heures

PAR

Louis REIGNEAUD



Président : M. SOUCHON, professeur
Suffragants { MM. PERREAU, professeur
HITIER, professeur

PARIS (V^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot et 12, rue Toullier

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

- ALGLAVE (Paul). — Les Assurances contre l'incendie par l'État, les provinces et les villes en Amérique.
— Les Assurances contre l'incendie par l'État ou les cantons, en Suisse et dans les pays scandinaves.
- CARTIER (Vincent). — Les Bénéfices du monopole des assurances.
- CERISE (Baron). — Histoire de l'Assurance contre l'incendie en France, avant 1789.
- CHAUFFON. — Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir.
- COURCY (de). — De l'Assurance par l'État.
- DEBROCK. — L'Assurance contre l'incendie. Réformes nécessaires.
- DÉROULÈDE (Maxime). — Assurances contre l'incendie. Thèse de Paris, 1899.
- HAMON. — Histoire générale de l'assurance.
- LEVASSORT. — Le monopole des assurances.
- LONGUESSERRE. — L'Assurance obligatoire en matière d'incendie. Thèse de Paris, 1901.
- MICHELET. — De l'exploitation du domaine industriel de l'État. Thèse de Paris, 1906.
- PARDOUX. — L'État français et les Compagnies d'assurances contre l'incendie. Thèse de Paris, 1906.
- RENDU. — La loi de Wagner et l'accroissement des dépenses dans les budgets modernes.

SENÈS. — Les Origines des compagnies d'assurances depuis le xvii^e siècle.

THALLER. — Précis de droit commercial.

VILLEY. — Du Rôle de l'État dans l'ordre économique.

Annuaire statistique de la France.

Argus, journal international des assurances.

Documents parlementaires de la Chambre des députés.

Économiste français.

Journal des assurances.

Journal officiel. Séances de la Chambre.

Moniteur des assurances.

Paris, assureur.

Revue politique et parlementaire.

Le Monopole des Assurances-Incendie

INTRODUCTION

La notion de l'assurance, telle qu'elle est aujourd'hui connue et pratiquée, est de caractère complexe. A l'analyse, elle se décompose en trois éléments : d'abord, un soin égoïste de l'individu cherchant à se préserver contre les divers maux qui le menacent, puis un sentiment, au contraire, charitable d'assistance mutuelle et d'union contre des dangers communs ; enfin, l'organisation de cette mutualité sur des bases équitables, d'après les données fournies par les statistiques.

De ces trois idées, les deux premières sont très anciennes, la troisième est au contraire de date récente. Dès qu'elle fut arrivée à ce point de perfection, l'assurance fit de grands progrès et l'on reconnut rapidement ses divers avantages : elle tend à atténuer les redoutables effets du hasard, en les répartissant à l'infini sur l'ensemble des individus

soumis aux mêmes risques, et en les faisant supporter par la collectivité ; elle permet de reconstituer presque immédiatement les capitaux disparus ; elle donne la sécurité, la certitude du lendemain et permet à tous de bénéficier d'avantages que chacun souhaite isolément.

L'assurance, toutefois, n'a pas été du jour au lendemain populaire ; et, bien que tout le monde fût appelé à en profiter, il fallut l'imposer à l'attention publique. A qui incombait ce rôle initiateur ? Ce pouvait être d'abord à l'État ou aux autorités administratives locales, qui en sont l'émanation, et qui, ainsi que lui, sont les gardiennes des intérêts permanents et généraux de la nation et doivent remplir envers le peuple un rôle d'éducation et de moralisation ; ce fut le cas, nous le verrons, en Allemagne. En France, le pouvoir se désintéresse davantage de cette partie de ses attributions d'ordre économique ; jamais il ne prit l'initiative de répandre les institutions d'assurance, il ne fit que leur accorder une aide intermittente. Si elles se sont développées, c'est en dehors de lui, c'est grâce à des organisations privées qui, ayant consacré à cette œuvre des soins nombreux et risqué des capitaux importants, ont voulu en retirer une légitime rémunération, ce qui était pour elles un droit incontestable.

Du jour cependant, où l'assurance a pris une grande extension, en même temps que la nécessité

s'en était fortement établie, et qu'elle procurait des bénéfices aux sociétés qui s'en occupaient, l'État français, sortant de son indifférence, a semblé vouloir s'en réserver l'exploitation.

Quelle est la raison de ce brusque revirement ? Les partisans du monopole des assurances ne sont pas toujours d'accord sur le but que, dans leur pensée, il est appelé à remplir. Les uns y voient surtout le moyen de procurer à l'État une nouvelle et abondante source de revenus, et disent : le monopole est une chose détestable, mais, sans lui, comment équilibrer le budget ? A quoi les autres répondent : nous voulons réaliser l'assurance véritablement démocratique, c'est-à-dire moins chère, plus sûre, mieux organisée, et cela en dehors de tout profit pécuniaire pour l'État.

Aussi les premiers ne font-ils valoir que des arguments d'un caractère tout relatif et qui ne sauraient être soutenus avec force que dans un pays où se fait sentir le besoin de nouvelles assurances financières. C'est évidemment le cas de la France, et si le monopole y est établi, c'est surtout à cette considération qu'il le devra.

D'autre part, nous sommes à l'heure actuelle les témoins d'un vaste mouvement d'opinion en faveur de l'extension des droits de l'État sur tout ce qui a rapport, de près ou de loin, avec l'intérêt public. Dès lors, le monopole des assurances n'est plus un

simple expédient budgétaire, mais c'est la mise en application des théories étatistes ; c'est même, pour quelques-uns, amorcer la réalisation partielle du programme socialiste. Traitée à ce point de vue, la question atteint une singulière ampleur.

On ne peut donner *a priori* une solution à un pareil problème : une question de monopole est essentiellement une question d'espèce. Mais l'assurance peut revêtir des formes si multiples et si variées que chacune d'elles peut différer des autres sur les points les plus essentiels.

Il en est une sur laquelle les interventionnistes ont jeté les yeux avec plus de convoitise : c'est l'assurance contre l'incendie. Sa constitution en monopole, dit M. Coudere, député, promoteur de l'un des derniers projets de loi à ce sujet, serait une étape, avec succès certain, dans la constitution du monopole de toutes les branches d'assurances. L'assurance contre l'incendie est, en effet, de toutes la plus répandue ; en matière immobilière, elle couvre la presque totalité des valeurs assurables. L'obligation n'y amènerait donc pas un changement bien sensible et serait accueillie sans grosses difficultés. C'est aussi, au point de vue budgétaire, celle qui se distingue le plus par la constance de l'usage qui en est fait et par les moins grandes oscillations de moyennes.

Nous nous restreindrons donc et, pour nous pla-

cer sur le terrain le plus favorable aux partisans du monopole, nous ne nous occuperons dans cette étude que du monopole des assurances-incendie.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE L'ASSURANCE DU SERVICE PUBLIC EN ALLEMAGNE ET EN SUISSE

I

On sait combien l'esprit d'association a de force en Allemagne : c'est une constatation qui ne date pas d'aujourd'hui. De très bonne heure, dès le ix^e et le x^e siècle, bien que vivant encore dans un état de civilisation peu avancée, les peuples germaniques cherchent à s'organiser pour se défendre contre les risques communs et réparer les dommages causés par certains fléaux, dont l'incendie est l'un des plus fréquents et des plus terribles. Des associations sont fondées, les Gildes, dont les membres s'engagent sous la foi du serment à se porter aide et assistance, tant au point de vue moral qu'au point de vue matériel, lorsque l'un d'eux vient d'être victime de quelque malheur. Le lien unissant les affiliés n'est pas seulement ce vague sentiment de charité qui porte les hommes à secourir leurs semblables

dans le besoin, c'est vraiment un lien juridique : remplir leur devoir d'associé, c'est pour eux payer une véritable dette.

Les Gildes se répandent en Angleterre, en Danemark, dans les pays scandinaves, et même en France, mais avec moins de succès. Ce sont des associations libres et privées. Elles jouent cependant un rôle important au point de vue politique, car elles comprennent souvent tous les membres d'une même commune ou d'une même corporation.

L'assurance contre l'incendie, telle que la conçoivent les Gildes, est loin d'être parfaite : l'état de la caisse commune, plus que l'étendue du désastre, est prise en considération pour le règlement de l'indemnité ; on se base aussi sur l'état de fortune du sinistre, et le riche, encore muni de ressources, passe après le pauvre complètement ruiné par la catastrophe.

En un mot, l'assurance se confond entièrement avec l'assistance.

Des Gildes particulières contre l'incendie se constituent vers le milieu du xv^e siècle, en Sleswig-Holstein et de là se propagent dans l'Allemagne entière, surtout en Prusse. Elles englobent soit une commune, soit un syndicat de communes : d'où, pour elles, un caractère d'institutions mi-privées, mi-publiques. Ainsi l'association contre l'incendie fondée en 1623 entre les communes de la Vistule inférieure et la

ville de Dantzig, est administrée par les maires les plus anciens, qui fixent les indemnités et tiennent les comptes. L'assurance est, du reste, facultative. Un trait montre bien le caractère encore primitif de cette organisation : les indemnités sont payées en nature.

Ajoutons que le sort de cette association ne fut pas toujours brillant ; elle fut même à plusieurs reprises suspendue.

A la même époque, la ville de Hambourg renferme dans son sein une quantité de petites caisses contre l'incendie ou « fener-contract ». En 1676, au nombre de quarante-six, elles fusionnent pour former la caisse-incendie de la ville de Hambourg, institution dont le succès fut très vif.

Le gouvernement vient en aide aux incendiés en ordonnant des quêtes, des collectes en leur faveur, mais aussi en leur délivrant des lettres d'incendie (brandbrief), attestant qu'ils ont été réellement victimes d'un sinistre et leur donnant le droit de faire appel à la générosité publique. Mais c'est là un remède pire que le mal, car il se forme ainsi de véritables bandes de vagabonds, mêlées souvent de faux sinistrés, et qui rançonnent les paysans et mettent au pillage les campagnes.

C'est pour remédier à un tel abus, que la guerre de trente ans n'a fait qu'accroître, et aussi pour procurer à ses États les utiles effets obtenus à Hambourg

par la caisse incendie, que le grand électeur Frédéric-Guillaume de Prusse veut fonder dans son royaume une organisation méthodique et vraiment efficace des secours contre l'incendie.

Un rescrit, adressé le 12 mai 1685 aux bourgmestres de Berlin, Cologne et Frederikswerda, prend, à ce sujet, les dispositions suivantes : l'assurance est facultative ; des notables, assistés d'experts, procèdent préalablement à une estimation des immeubles, déduction faite de la valeur du sol, afin que nul ne puisse assurer sa maison plus qu'elle ne vaut : le propriétaire peut s'inscrire pour une somme inférieure, mais égale au moins à la moitié de la valeur. Le montant de la contribution est fixé annuellement. S'il se trouve insuffisant pour parer à tous les besoins, une prime supplémentaire peut être levée dans les six semaines après l'incendie. Après chaque sinistre, les pertes sont évaluées par les administrateurs de la caisse et des experts, et le montant de l'indemnité réglé dans un délai de six semaines.

Ce projet rencontre une telle opposition, qu'il n'est pas mis à exécution. Les bourgeois de Berlin ne pourraient, dit-on, payer les cotisations, tant leurs immeubles sont grevés d'hypothèques. On objecte d'autre part, que les personnes peu scrupuleuses mettraient le feu à leur maison pour en avoir une neuve, ou tout au moins, qu'on serait moins vigilant contre les dangers d'incendie.

Frédéric I^{er} n'abandonne pas son idée, il la reprend quelques années plus tard. En 1701, il ordonne aux paysans de la Marche brandebourgeoise de s'unir par groupes de six à dix villages, pour former une société d'assurance contre l'incendie. Lorsqu'un sinistre se produit, les membres du groupe doivent fournir leur travail et celui de leurs animaux, et même les matériaux nécessaires pour reconstruire les immeubles détruits. De plus, chaque artisan ou laboureur verse une cotisation annuelle de 1 grosschen, et chaque bourgeois de 6 pfennigs, pour donner aux sinistrés les premiers secours.

Mais ce n'est là qu'un acheminement. Frédéric I^{er} médite toujours d'établir un système d'assurance englobant tous ses États. Le 15 octobre 1705, il publie un projet général. L'assurance est facultative. On ne peut s'assurer pour moins de 50 thalers ni pour moins des deux tiers de la valeur de l'immeuble. Les contributions, très élevées pour les premières années, sont fixées au bout de quelque temps : 3 grosschens pour 100 thalers. L'indemnité, payée dans les deux mois, doit être consacrée à la réédification. L'assurance s'étend aux meubles, dont la valeur est déclarée sous la foi du serment.

Pas plus que le précédent, ce système ne peut recevoir d'application. Le peuple y voit surtout un moyen d'augmenter les impôts et la caisse étant facultative, personne ne s'assure.

Cet échec ne décourage pas le roi ; et, le 1^{er} juin 1706 il publie une nouvelle ordonnance.

L'assurance est cette fois obligatoire pour les immeubles, à l'exception des châteaux, des églises, des écoles et des hôpitaux. Dans les campagnes, le petit cultivateur doit s'assurer au moins pour 50 thalers, l'homme aisé pour 100 et le riche pour 150. Dans les villes, chaque immeuble doit être assuré pour un tiers de sa valeur au minimum, deux tiers au maximum. La contribution s'élève à 3 grosschens pour 100 thalers par an, plus 3 pfennigs pour les frais d'administration. Les fonctionnaires chargés de recouvrer les fonds reçoivent 12 grosschens pour 100 thalers recueillis.

Encore une fois, l'accueil fait à ce nouveau règlement est des plus hostiles. Le roi cependant ne peut se résoudre à abandonner son idée, il tente, mais en vain, de l'imposer, et, malgré des circulaires répétées (1), malgré la menace des peines les plus sévères, il est obligé de supprimer la caisse d'assurance, ce qu'il fait par ordonnance du 17 janvier 1711.

On s'explique cet échec d'abord par ce fait que toute mesure entraînant une augmentation d'impôts est forcément impopulaire, quel que soit son but.

1. Circulaires et ordonnances des 12 et 15 octobre 1706, 21 mars, 15 juin, 31 août, 12 décembre 1708, 20 mars, 1709, 20 mars 1710.

Surtout le projet de Frédéric I^{er} est trouvé trop centralisateur : le peuple, encore mal familiarisé avec l'assurance, ne peut comprendre que celle-ci, pour réussir, doit être pratiquée sur une large échelle, tandis que les institutions d'assistance auxquelles il est habitué demandent plutôt une sphère d'application restreinte.

Aussi, lorsque Frédéric I^{er}, abandonnant son projet d'une caisse unique pour tout le royaume et voulant néanmoins « éviter qu'on importune l'autorité par des demandes de secours », se borne à encourager l'assurance contre l'incendie par le moyen de petites sociétés locales, le peuple entre mieux dans ses vues.

La première de ces caisses (brandkassen) la « société pour la réparation des sinistres d'incendie » se fonde à Berlin en 1718. Tout de suite elle obtient les meilleurs résultats, et la Prusse se couvre rapidement de caisses d'assurance constituées sur le même modèle. De là le mouvement se propage dans tous les États de l'Allemagne ; la Saxe en 1729, la Silésie en 1741, le Brunswick en 1742, le Hanovre en 1743, le Wurtemberg en 1773 ont aussi leurs brandhassen.

La plus grande unité, toutefois, ne précède pas à cette éclosion de sociétés. En Prusse elles sont nombreuses, chaque province, souvent chaque commune a la sienne. Ailleurs, en Bavière, en Saxe, en Wur-

temberg, il y a pour chaque État une caisse unique. Celle-ci est parfois formée par la fusion de plusieurs autres : ainsi celle de la Marche électorale en 1765 et celle du duché de Magdebourg en 1789.

Il n'y a pas unité non plus, entre ces diverses sociétés, au point de vue de leurs règlements. Chacune d'elles a ses statuts propres, et qui diffèrent souvent, sur les points les plus essentiels, de ceux des autres. Les règles générales que l'on peut poser à ce sujet ne vont pas sans subir de nombreuses exceptions. Disons cependant que ces sociétés sont des institutions autonomes, elles ont leur budget propre, indépendant de celui de l'État, de la province ou de la commune, leurs opérations ne reçoivent du gouvernement aucune garantie. Ce sont donc de simples mutuelles, mais gérées et administrées par des fonctionnaires, et dont les règlements ont force de loi, de là pour elles le caractère de sociétés publiques. De plus, la loi, si elle leur impose certaines charges, leur confère certains privilèges.

Les charges consistent pour elles d'abord dans la limitation de leur cercle d'opérations, qui ne doit pas s'étendre au delà d'une circonscription déterminée. Cet inconvénient est sensible surtout aux petites sociétés communales, elles sont à la merci du premier sinistre sérieux. Autre charge : elles sont forcées d'assurer tous les risques quels qu'ils soient,

même les plus dangereux, même les plus infimes. Enfin l'assurance mobilière leur est presque partout interdite.

Par contre les sociétés publiques d'assurance contre l'incendie jouissent de quelques avantages. Si leur sphère d'action est limitée, elles possèdent en revanche le monopole de l'assurance dans leur circonscription, et aussi le privilège de l'assurance obligatoire. Elles ont le droit de contrainte pour le recouvrement des cotisations et un droit de préférence sur les biens de leurs débiteurs. Enfin elles sont généralement affranchies de la plupart des droits fiscaux.

Quel est, en définitive, le rôle joué au point de vue social, par les sociétés publiques d'assurance contre l'incendie ? Incontestablement elles ont un très gros mérite : grâce à elles s'implante dans les mœurs cette institution si utile qu'est l'assurance, elles répandent partout le sentiment de la prévoyance et accroissent la richesse publique en lui donnant la sécurité qui lui avait fait longtemps défaut. Elles sont une importante étape dans l'histoire de l'assurance qui s'est trouvée en Allemagne plus tôt que partout ailleurs solidement organisée.

Trop solidement même, car lorsqu'on reconnaîtra bientôt que l'assurance est plus affaire de prévoyance individuelle que système d'assistance et qu'elle relève plutôt de l'industrie des particuliers que de

l'autorité gouvernementale, l'Allemagne aura plus de difficultés à l'admettre que tout autre pays.

Les caisses d'assurance ne tardent pas d'ailleurs à s'attirer les plus vives critiques, et, en les passant en revue, nous verrons se produire quelques-uns des arguments employés aujourd'hui par les adversaires des projets de monopole des assurances.

Ces critiques s'adressent d'abord au caractère obligatoire de l'assurance, qui ne respecte pas le principe de la liberté individuelle et fait échec au droit du propriétaire sur son bien. On objecte, il est vrai, que si l'assurance était restée facultative, un grand nombre de personnes, ignorant encore les bienfaits de cette institution et n'y voyant qu'un surcroît de charges, n'y auraient point eu recours.

Ce n'est que tardivement et pour lutter contre les compagnies privées que les sociétés publiques adoptent le principe de la classification des risques. Il est cependant conforme à la plus stricte justice que la prime à payer soit proportionnelle au risque assuré. Cette situation, qui aujourd'hui paraîtrait singulièrement anormale, peut s'expliquer également. D'abord les risques d'incendie sont à cette époque à peu près les mêmes pour tous les immeubles, ceux-ci étant dans chaque région construits en général de façon identique, c'est-à-dire avec les seuls matériaux du pays. Ensuite il n'est pas encore très facile d'établir une rigoureuse classification des risques : la

science de la statistique est dans l'enfance. Enfin, nous l'avons vu, l'idée qui avait présidé à la fondation des caisses d'incendie est une idée de mutualité : il n'est pas étonnant, dès lors, que les riches, possesseurs de bons risques, prennent à leur charge une partie des mauvais risques qui pèsent surtout sur les pauvres.

Des autres reproches faits à l'administration des caisses publiques, quelques-uns n'ont pas cessé aujourd'hui d'avoir leur raison d'être, sans doute, parce qu'il est plus difficile d'y remédier. C'est ainsi qu'on incrimine l'incertitude dans le taux de la contribution annuelle, qui peut, dans les mauvaises années, s'enfler démesurément. Mais surtout on se plaint des formalités désespérément lentes et compliquées, inhérentes, semble-t-il, à tout rapport entre les particuliers et l'administration, et qui viennent entraver le libre jeu de l'assurance.

Enfin quelques dispositions des règlements des caisses publiques découlent du caractère encore primitif de ces institutions. Certaines témoignent d'une singulière défiance envers l'assuré : telle l'obligation imposée au propriétaire sinistré de consacrer l'indemnité à la réédification de l'immeuble détruit.

Ces inconvénients se font plus vivement sentir lorsque l'apparition des premières sociétés privées d'assurance contre l'incendie permet, entre elles et les sociétés publiques, des comparaisons qui ne

sont pas toujours à l'avantage de ces dernières.

Les sociétés publiques ont le monopole de l'assurance immobilière, mais l'assurance mobilière leur est interdite. C'est donc cette forme de l'assurance qu'exploitent les premières sociétés privées. Ainsi elles ne font que compléter l'œuvre entreprise par les sociétés publiques. Une compagnie par actions, la « Cinquième compagnie d'assurances » se fonde à Hambourg en 1779 pour pratiquer l'assurance mobilière. En 1786 la Compagnie anglaise le Phénix établit une succursale à Hambourg également, et de là ses agents opèrent dans toute l'Allemagne. A partir du XIX^e siècle, les sociétés par actions se multiplient. Elles font une sérieuse concurrence aux sociétés publiques là où celles-ci n'ont pas de monopole.

Ce succès s'explique aisément. En pratiquant la classification des risques, les compagnies privées offrent aux bons risques des tarifs avantageux. Les sociétés publiques, ne conservant plus que les mauvais risques, exigent des primes plus fortes et perdent peu à peu leur clientèle.

Les chiffres suivants montrent bien les progrès rapides des sociétés privées et la décroissance parallèle des sociétés publiques : (1) en 1851 les sociétés privées assurent 7.150 millions, et les sociétés

1. Chaufton, *les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, t. I, p.

publiques 10.700 millions ; en 1878 les sociétés privées, sociétés par actions ou mutuelles assurent 38 milliards et demi, et les sociétés publiques 25.300 millions. En 1880, 20 sociétés publiques sont au-dessous de leurs affaires.

Les sociétés publiques essaient bien de lutter. Elles cherchent d'abord à remédier à quelques-uns des inconvénients qui font d'elles des institutions surannées. Une tentative faite en 1859 en Prusse pour imposer un règlement unique pour toutes les sociétés d'assurance-incendie et organiser une meilleure répartition territoriale de celles-ci, échoue à cause de la routine, du respect des anciennes traditions et aussi parce qu'elle aurait lésé quelques intérêts particuliers.

La plupart des sociétés publiques se décident cependant peu à peu à modifier leurs règlements dans un sens libéral. On abolit presque partout l'assurance obligatoire, on procède à une plus scientifique classification des risques. Des lois de 1863 et 1864 autorisent certaines sociétés à s'occuper d'assurance mobilière. D'autres lois, en 1875 et 1876, permettent de refuser les risques trop dangereux ou trop insignifiants.

Quant aux sociétés privées, elles sont très étroitement réglementées. Le Code pénal prussien de 1851 et une loi relative à l'assurance du 17 mai 1853, organisent pour elles un contrôle minutieux et les

placent sous la surveillance directe, non seulement de l'État, mais aussi des sociétés publiques. Aucun entrepreneur d'assurance, aucun agent même ne peut opérer sans autorisation. Des mesures rigoureuses sont prises en particulier pour éviter la surassurance ou le paiement d'indemnités exagérées.

Une circulaire du 2 juillet 1859 décide que les compagnies privées ne pourront assurer que les immeubles interdits aux caisses publiques ou que celles-ci peuvent refuser.

Par la suite, la plupart de ces mesures sont rapportées. La loi du 22 juin 1861 remplace pour les agents le système de l'autorisation par celui de la déclaration, et une autre loi, du 31 mars 1875, supprime les clauses des sociétés publiques vexatoires pour les sociétés privées.

Actuellement, en Allemagne, 57 sociétés publiques dont 35 situées en Prusse, administrent l'assurance. Au point de vue de leur sphère d'application, la même variété a subsisté. En Saxe, en Bavière et à Wurtemberg, il y a une caisse unique pour tout le royaume, de même que dans le grand-duché de Bade. Ailleurs il y a des sociétés provinciales, notamment dans les provinces de la Prusse occidentale, de Posen, de Hanovre, de Brandebourg, de Westphalie, ou des caisses municipales comme à Hambourg et à Lubeck. Il y a enfin, surtout en Prusse, des sociétés communales ou n'englobant qu'une seule commune.

Certaines de ces caisses n'assurent que les risques urbains, d'autres les risques ruraux seulement, d'autres enfin sont mixtes.

En Prusse, les caisses sont facultatives, excepté celles des villes de Berlin, de Breslau, de Stettin et celles de la Frise orientale et du Hohenzollern. Dans le reste de l'empire, les caisses obligatoires sont au contraire très répandues : citons celles des royaumes de Saxe et de Wurtemberg, des duchés de Bade, de Hesse et d'Oldenburg, des territoires de Weimar, d'Altenburg, d'Anhalt, de Lippe, de Waldeck, de Hambourg. Il y a aussi des caisses facultatives, mais jouissant d'un monopole, telles que celles de Hesse-Cassel et de Nassau en Prusse, de Bavière et du duché de Brunswick.

Toutes les caisses exploitent l'assurance immobilière, quelques-unes y adjoignent accessoirement celles des meubles, en Prusse surtout.

Quel est, des deux modes d'assurance, publique ou privée, le plus en faveur aujourd'hui ? Il est bien difficile de l'établir. Selon M. Paul Alglave (1), au 1^{er} janvier 1901, 135.120 millions de marks étaient au total couverts par l'assurance. Ils se décomposaient ainsi :

1. Paul Alglave, *les Assurances contre l'incendie par l'État, les provinces ou les villes en Allemagne*, p. 837.

25.214 millions de marks assurés par les 34 sociétés publiques de Prusse ;

21.854 millions de marks assurés par les 21 sociétés publiques situées hors de Prusse ;

75.788 millions de marks assurés par les 29 compagnies par actions ;

11.024 millions de marks assurés par les 17 sociétés mutuelles ;

1.240 millions de marks assurés par les 242 petites unions prussiennes.

Le chiffre de 75 milliards représente plus que n'assurent en réalité les sociétés par actions. Quelques-unes, en effet, font entrer en ligne de compte leurs risques situés hors d'Allemagne. De plus la plupart réassurent leur portefeuille à d'autres compagnies, et les mêmes valeurs sont comptées plusieurs fois, dans des bilans différents. On estime qu'au point de vue total des valeurs assurées, il y a égalité entre les compagnies et les sociétés publiques.

Quant au taux de la prime, il était en 1899, de 1,44 o/o du capital assuré pour les sociétés publiques de Prusse, de 1,15 pour les sociétés publiques situées hors de Prusse, de 2,17 pour les compagnies privées et de 2,57 pour les mutuelles. Il est, on le voit, notablement plus élevé dans les entreprises privées d'assurance que dans les institutions officielles.

L'abolition de l'assurance obligatoire, qui a fortement diminué dans certaines régions les charges des

caisses publiques en leur permettant de refuser les très mauvais risques, a eu aussi la conséquence fâcheuse d'exclure de l'assurance un grand nombre de propriétaires. Dans les campagnes, la proportion des immeubles non assurés est élevée à 40 ou 50 o/o en moyenne, parfois même à 80 o/o.

Il nous reste un dernier point à examiner : peut-on tirer de cette étude de l'assurance-incendie, en Allemagne, un argument en faveur de l'établissement du monopole en France ? A vrai dire, nous ne le croyons pas.

Ces sociétés publiques sont un legs du passé, ce sont de très anciennes institutions : de là l'adaptation parfaite de chacune d'elles aux mœurs, aux coutumes, aux traditions de l'État ou de la province qui fut son berceau et la vit se développer. De là aussi les multiples formes qu'elles revêtent, leur variété, leur souplesse, leur caractère exempt de monotonie et de rigidité bureaucratique. Ainsi s'explique l'échec de toute tentative faite en vue d'introduire en elles l'unité.

C'est là assurément un fait curieux à observer, surtout en Allemagne, que l'on se représente plutôt comme le pays de la réglementation étroite et du « caporalisme ». Mais une semblable institution ne saurait être copiée de toutes pièces pour être appliquée ailleurs que dans son pays d'origine. En France, l'assurance aux mains de l'État sera uniforme, forte-

ment centralisée et hiérarchisée, administrée partout de la même façon par le même cadre de fonctionnaires.

Quant à la différence entre le taux de la prime perçue par les sociétés publiques et celle des compagnies, elles s'explique aisément. Celles-ci ont des frais que n'ont pas celles-là. Toujours une organisation officielle qui ne cherche pas à faire de bénéfice coûte moins cher qu'une exploitation privée établie en vue d'en retirer une rémunération : le contraire seul serait étonnant. Cet argument d'ordre purement pécuniaire ne suffit pas à résoudre la question, car, en théorie, il est bien d'autres industries que l'État pourrait gérer à meilleur compte que l'individu, s'il le fait dans un but désintéressé ; cela justifie-t-il, comme le réclament les collectivistes, sa mainmise sur toutes les branches de la production ?

Si l'on s'avisait d'instituer en France le monopole de l'assurance contre l'incendie, cela entraînerait bien des frais que ne connaissent pas les sociétés publiques allemandes. Celles-ci ont trouvé, à l'origine, une situation nette, elles n'ont dépossédé personne de l'industrie qu'il exploitait, elles n'ont pas eu à payer d'indemnité d'expropriation. Elles ont simplement vu la place vide et cru bien la remplir : c'était, pour elles, un droit que nous leur reconnaitrions d'autant plus volontiers qu'elles en ont fait le meilleur usage. Grâce à elles, l'Allemagne a connu,

bien avant notre pays, une organisation méthodique et rigoureuse de l'assurance. En France, la situation est tout autre : la place est longtemps restée vide, mais il s'y est installé depuis un système d'assurance, qui a, lui aussi, fait ses preuves. Le remplacer serait coûteux et difficile, et le résultat de cette opération est encore incertain.

D'ailleurs, sans vouloir faire de psychologie comparée des peuples, il est facile de remarquer que l'action de l'État est en Allemagne beaucoup moins suspecte que chez nous. Elle a toujours été plus intelligente, plus modérée lorsqu'il le fallait, et plus efficace. Le principe de l'autorité y est aussi plus respecté et le pouvoir administratif y a plus d'initiative et d'indépendance. On est plus habitué à une intervention active du gouvernement dans le domaine économique, la Prusse tire le plus clair de ses ressources de ses revenus industriels. Les divers partis politiques, eux-mêmes, s'accordent à vouloir confier à l'État le plus de fonctions possible. A droite, les conservateurs ont gardé les principes d'autoritarisme chers à Bismark ; à gauche les socialistes luttent pour les théories de Karl Marx ; au centre, les catholiques verraient avec plaisir l'application des idées de charité et d'assistance mutuelle qu'enseigne leur religion.

En France, cette action de l'État se montre trop souvent maladroite, et bien qu'on ne se fasse

pas faute de la réclamer, elle excite toujours dans l'opinion publique quelque méfiance.

II

Quelques États, ayant plus particulièrement subi l'influence allemande, possèdent aussi un système officiel d'assurance-incendie. « La caisse de Norvège, dit M. Paul Alglave, est franchement publique. Les sociétés danoises ne sont pas des caisses officielles imparfaites. Enfin, c'est à peine si l'on peut parler des mutuelles publiques de Suède, tant le caractère officiel qu'elles révèlent est effacé. » En Autriche-Hongrie, toutes les entreprises d'assurance, publiques ou privées, sont soumises au régime de la concession. Ainsi qu'en Allemagne, la plus grande variété de types caractérise les caisses publiques.

C'est en Suisse qu'est appliqué le plus largement le système de l'assurance contre l'incendie, service public, avec monopole et caractère obligatoire.

Les premières sociétés publiques d'assurance, en Suisse, ont eu à la base une idée de mutualité. « La première forme de l'assurance-incendie en Suisse, lisons-nous dans le rapport du bureau fédéral de 1888, fut l'assurance communale des bâtiments. Elle était une conséquence toute naturelle de l'économie rurale collective existant antérieurement. Dans un

temps où celui qui voulait bâtir une maison avait à sa disposition une forêt suffisante, où, en cas de nécessité, chacun pouvait employer gratuitement l'attelage du paysan et où l'on considérait les secours aux incendiés comme un devoir général de tout chrétien, il n'y avait pas loin jusqu'à l'idée de faire encore quelque chose de plus pour assurer, au moyen d'impôts communaux, facultatifs ou obligatoires, la réparation des dommages causés par l'incendie. Et il était naturel de répartir ces impôts à ceux qui, en cas d'accident, pouvaient prétendre à une assistance et de les répartir en raison de la valeur du risque. »

Ainsi fut fondée une multitude de petites sociétés mutuelles locales englobant, en général, une commune. Les inconvénients d'un champ d'action si limité furent vite reconnus et il se produisit un mouvement de concentration qui tendit à remplacer les sociétés communales par une plus vaste ayant pour cadre le canton.

Ce fut le canton d'Argovie qui, en 1805, fonda, en Suisse, la première caisse publique d'assurance-incendie. Son exemple fut rapidement suivi et en 1812, des caisses semblables existaient dans 13 cantons.

Le règlement de chacune de ces caisses pouvait, sur quelques points de détail, différer de celui des autres. Certains traits essentiels distinguent cependant cette première période. L'assurance est obliga-

toire pour tous les immeubles, à l'exclusion de certains risques trop dangereux et des bâtiments publics. L'indemnité est due dans tous les cas d'incendie, sauf celui d'incendie volontaire. Encore en ce cas les créanciers hypothécaires conservent un droit au capital assuré. L'estimation des immeubles et celle des pertes est faite par les autorités communales assistées d'experts. Une fois fixée, l'indemnité destinée à couvrir chaque perte, la perception des contributions nécessaires est prescrite, après chaque incendie, par l'autorité cantonale.

L'organisation de ces établissements était à cette époque d'un caractère bien primitif et dut être modifiée par la suite sur de nombreux points. La classification des risques était inconnue. On ne pratiquait pas la réassurance, ce qui pouvait avoir les plus dangereuses conséquences pour de petites caisses à faibles ressources. On ne songeait pas à utiliser, sous forme de réserves, les excédents des bonnes années ; cependant la contribution annuelle à payer par les assurés ne devait pas dépasser un maximum variant suivant les cantons, mais jamais supérieur à 5 o/o.

L'assurance fut obligatoire dès le début dans la plupart des cantons, et pour les autres, elle le devint dans le courant du siècle.

Le monopole et l'obligation furent établis principalement dans le but de protéger les caisses cantonales contre la concurrence, déjà menaçante, des

compagnies privées. Plus tard on invoqua d'autres raisons. L'intention du gouvernement était « non seulement de chercher à conserver la fortune des citoyens et à prévenir l'indigence, mais surtout d'élever, par cette assurance, les maisons et les bâtiments au rang d'hypothèques réelles, de consolider par là le crédit public et d'augmenter la richesse de chaque citoyen, et par suite celle du canton tout entier (1).

Quels furent les résultats de l'assurance ainsi organisée, en particulier de l'assurance obligatoire ? Le rapport du Bureau fédéral les juge en ces termes sévères : « un peu plus de nonchalance de la part des propriétaires dans les mesures de précaution avec le feu et les lumières, surveillance moins sévère des enfants et des domestiques sous ce rapport, inobservation des prescriptions existantes dans la construction et l'entretien des maisons, parfois même, inobservation voulue quand l'assurance est élevée, incendie par spéculation, quand les affaires vont mal, que la situation financière est mauvaise, défaut de surveillance de la part des autorités concernant les règlements de police du feu et des constructions, moins d'empressement à porter secours en cas d'incendie, tout cela peut contribuer, sous l'égide d'une assurance coulante, à augmenter le nombre des incendies. » Mettre le feu à sa maison était appelé

1. Rapport du bureau fédéral de 1892.

de façon symbolique et pittoresque « la vendre à l'État ». Aussi les statistiques indiquent-elles une progression incroyable du nombre des incendies. Dans les cantons de Zurich, Berne, Soleure, Argovie, Vaud, le nombre des sinistres doubla, il quadrupla dans les cantons de Lucerne et de Thurgovie, et sextupla dans celui de Neuchâtel.

Il était urgent de porter remède à une telle situation. Le législateur intervint ; la solution qu'il impose ne fut pas très heureuse : chaque immeuble n'était admis à l'assurance que pour une partie de sa valeur, le propriétaire restant son propre assureur pour le surplus. C'était là une mesure frappant indifféremment le sinistré de bonne foi et l'incendiaire criminel.

La proportion de la valeur assurée variait suivant les cantons : elle était des $6/8$ dans celui d'Argovie, des $7/8$ à Appenzell, des $8/10$ dans le canton de Fribourg, des $5/6$, à Schaffouse, etc...

Sur un autre point, le système suisse d'assurance publique contre l'incendie montre vite combien il était insuffisant. On percevait les contributions au fur et à mesure que se produisaient les sinistres. Le taux en était donc très variable, très élevé dans les mauvaises années, d'autres fois très réduit. De cette façon, il était impossible aux caisses cantonales d'avoir un fonds de réserves, sauf dans quatre cantons, qui avaient fixé un minimum de contribution,

et encore, même en ce cas, les réserves n'étaient pas très importantes.

Le terrible incendie qui détruisit complètement la ville de Glaris dans la nuit du 10 au 11 mai 1861, montra de façon trop évidente à quel point ce système était imprudent et incomplet. Les pertes furent évaluées à 4.590.000 francs. La caisse pratiquait l'assurance partielle ; elle n'assurait chaque immeuble que pour les trois quarts de sa valeur et l'estimait faiblement. Elle n'eut à sa charge que le paiement de 2.650.000 francs. Le fonds de réserves fournit 544.000 francs. Le canton de Glaris fut obligé de contracter un emprunt de plus de 2 millions, ses finances furent gravement obérées et le paiement des intérêts et de l'amortissement fit peser sur l'ensemble des contribuables une charge que, seuls, eussent du supporter les propriétaires de maisons.

L'emprunt ne fut d'ailleurs pas suffisant, il fallut s'adresser à la générosité publique. Une fructueuse collecte produisit plus de 2 millions et demi. Les sinistrés ne furent pourtant pas tous complètement indemnisés. Au contraire, les sociétés privées, aux mains de qui était restée l'assurance mobilière, donnèrent satisfaction à leurs clients rapidement et totalement.

Le désastre de Glaris servit de leçon aux caisses cantonales. Il y eut même, dans l'opinion, un véritable mouvement en faveur de la liberté de l'assu-

rance. Il n'aboutit pratiquement que dans le canton de Genève, qui abolit, en 1864, sa caisse d'assurance obligatoire. Il se fonda aussi trois sociétés privées : l'Helvetia en 1861 et la Baloise-incendie, en 1863, qui eurent pour champ d'affaires l'assurance mobilière dans les cantons où était établi le monopole de l'assurance immobilière et les deux formes d'assurance dans les quelques cantons qui ignoraient l'assurance officielle. La troisième de ces sociétés privées fut la société suisse de la réassurance, fondée en 1864, et dont le nom indique suffisamment le but.

Quant aux cantons qui conservèrent l'ancienne organisation, ils entrèrent résolument dans la voie des réformes,

On reconnut tout d'abord combien il était imprudent d'assurer, comme à Glaris, une grande agglomération de risques pouvant être détruits par le même incendie. Onze cantons, sur dix-neuf, eurent recours à la réassurance auprès des compagnies privées; quelques-uns des huit autres ne purent le faire à cause de l'insuffisance ou de l'absence de classification des risques.

Aussi, peut-on dire qu'en Suisse, l'assurance privée prête à l'assurance publique un secours sans lequel celle-ci ne pourrait longtemps se maintenir. C'est là une vérité à laquelle le rapport du bureau fédéral de 1888 donne cette éclatante confirmation. « Aussi longtemps que ces monopoles existeront, l'assurance

privée contre l'incendie sera une nécessité dans toute la Suisse. L'assurance privée des bâtiments est nécessaire pour les cantons qui ne possèdent pas d'institution publique et qui n'en peuvent pas créer sans menacer d'une manière sérieuse les fonds publics cantonaux ; elle est nécessaire dans les autres cantons, où les risques dangereux sont exclus de l'assurance obligatoire et où les sociétés cantonales sont tenues de par la loi de réassurer leurs risques dangereux auprès des sociétés privées. Et si, pour l'assurance de nos bâtiments, déjà, la coopération des sociétés privées est une nécessité, elle le sera avec encore plus de raison pour l'assurance de nos valeurs mobilières contre l'incendie ».

Sur deux autres points aussi importants, les établissements cantonaux reconnurent que, jusqu'ici, ils avaient fait fausse route. Ils constituèrent d'importants fonds de réserves, ce qui leur permit de rendre moins lourdes les mauvaises années en les faisant profiter des bénéfices réalisés pendant celles qui avaient été bonnes. Ils renoncèrent à l'assurance partielle, sauf quelques-uns qui ont conservé une limitation.

Enfin, la plupart des caisses ont mis à contribution les récents progrès de la statistique, pour introduire chez elles la classification et la sélection des risques.

Telle est actuellement la situation de l'assurance officielle en Suisse. Malgré les progrès et les amélio-

raisons que nous lui avons vu réaliser, elle reste bien imparfaite. Notamment au point de vue des garanties et de la justice, dans la fixation des charges et des prestations réciproques, l'assurance privée fait preuve d'une grande supériorité. C'est justement là la raison pour laquelle l'assurance publique est restée populaire en Suisse. Les propriétaires de risques dangereux, de maisons recouvertes en chaume ou en bois, paient aux caisses cantonales des contributions inférieures aux tarifs des sociétés par actions ou même des mutuelles. Les bons risques couvrent les mauvais.

CHAPITRE II

HISTOIRE DE L'ASSURANCE ET DES DIVERSES TENTATIVES FAITES EN VUE D'ÉTABLIR LE MONOPOLE EN FRANCE

Importée en Gaule par les peuples d'outre-Rhin, la gilde s'y développe rapidement, avec l'aide de l'Église, heureuse de voir mettre en pratique ses préceptes d'assistance. Mais des préoccupations d'ordre politique ne tardent pas à détourner la gilde de son but primitif : elle devient, en cette époque de la féodalité, marquée par de si vives luttes entre les différentes classes de la société, une association secrète, formée dans un but de guerre civile et de rebellion.

Aussi le pouvoir royal en prend ombrage, et, dès qu'il est de force à imposer son autorité, cherche à dissoudre les gildes : « Quant à ceux qui se conjurent ensemble pour former une gilde, dispose en 779 un capitulaire de Charlemagne, que personne n'ait la hardiesse de le prêter, et, quelque arrangement qu'ils prennent entre eux sur leurs aumônes pour le cas d'incendie et de naufrage, que personne à ce propos ne fasse de serment. »

Ainsi combattues, les gildes perdent beaucoup de leur influence et subissent quelques transformations : elles prennent plutôt le caractère de petites associations locales, qui ne sont pas sans jouer un certain rôle lors du mouvement d'indépendance des communes. En maints endroits, les institutions communales continuent les traditions de solidarité et d'assistance mutuelle des gildes : témoin cette disposition de la charte de l'amitié de la ville d'Aire (1188) : « Si un membre de la commune a sa maison brûlée ou a besoin de payer une rançon, chacun devra donner à son ami dans la détresse un denier. »

Les municipalités cessent peu à peu de s'inspirer de ces idées de fraternité, et de considérer comme obligatoire l'assistance aux victimes du feu. Se renfermant dans leurs attributions d'ordre purement administratif, elles ne s'occupent plus de ce fléau que pour prendre contre lui des mesures préventives : ordre d'éteindre toute lumière après une certaine heure, rondes de veilleurs de nuit, obligation pour les habitants de concourir à l'extinction des incendies, etc., mesures qu'encourage et généralise de son côté le pouvoir royal.

La charité privée, inspire les premiers efforts faits en vue de secourir les incendiés et de réparer leurs pertes. Le clergé, les ordres religieux, parfois même le Parlement prennent l'initiative de faire des quêtes, des appels à la générosité des particuliers.

Puis, les secours affluant, on constitue des fonds de réserve, on crée des « bureaux des incendiés » chargés de centraliser les sommes recueillies.

Le gouvernement, sortant de son inaction, accorde, par un arrêt du Parlement en 1621, une consécration officielle aux bureaux des incendiés, en leur prêtant pour leurs opérations l'aide des pouvoirs publics : constatation des dégâts par le juge local ou le syndic, rapport fait par le procureur général, assisté du prévôt des marchands, sur la cause du sinistre, l'étendue des pertes, les moyens d'existence des personnes atteintes...

Il intervient encore, et de façon plus directe, par des subventions, des secours en argent ou en nature, ou bien par des dégrèvements, des remises d'impôts. Bien mieux, un incendie ayant, en 1692, détruit presque totalement la ville de Besançon, le roi fait appliquer les sommes tirées de la taille à la reconstruction des maisons. De même, en 1723, un arrêt du conseil du roi ordonne la levée d'une contribution extraordinaire de 600.000 livres et autorise des coupes dans les forêts domaniales, en vue de réparer les désastres causés à Châteaudun par un incendie qui avait dévoré une partie de la ville et la plupart des édifices publics.

« N'est-ce pas là, conclut un auteur moderne (1) un

1. Baron Cerise, *Histoire de l'assurance contre l'incendie jusqu'en 1789*, p. 38.

peu le germe de l'assurance obligatoire par l'État, telle qu'elle est actuellement pratiquée en Suisse ?... Cette affectation du produit de l'impôt à la réparation d'un désastre n'implique-t-elle pas un rapprochement avec l'obligation que quelques États modernes imposent aux contribuables de payer sous forme de taxe une certaine somme annuelle destinée à réparer les dommages causés par le feu ? »

Rapprochement bien audacieux, pensons-nous. Il est peu probable que le roi de France ait eu l'idée que le roi de Prusse tentait, à la même époque, de mettre en pratique : faire de l'État le seul et obligatoire assureur de tous les incendies. Encore savons-nous qu'en Allemagne de petites sociétés locales, descendantes des anciennes gildes, et assez fortement organisées, venaient en aide aux victimes de ce fléau.

En France, rien de pareil. C'est uniquement par un sentiment individuel de charité envers les malheureux, ou, pour employer un terme plus moderne, par un sentiment de solidarité que sont inspirées les mesures prises en vue de réparer les désastreux effets des incendies, avec, quelquefois, l'appui intermittent des pouvoirs publics. Toutefois cette idée de solidarité, très forte à l'origine, car la religion en faisait un devoir, allait en s'affaiblissant. Le riche ne tarde pas à s'apercevoir que son rôle est plus d'être un secoureur qu'un secouru. Qu'un incendie vienne à détruire une partie de son domaine, personne ne

songe à l'indemniser de ses pertes. On réserve plutôt sa pitié et ses aumônes pour le pauvre dont les flammes ont anéanti l'humble demeure. On est loin encore du contrat d'assurance qui garantit, le cas échéant, le paiement d'une indemnité adéquate à la perte éprouvée et donne au sinistré un droit positif autrement plus rassurant que l'espoir aléatoire d'un secours arbitraire.

Ce retard, toutefois, s'explique aisément, si l'on jette un coup d'œil sur la situation générale, économique et politique du pays à cette époque.

Le développement de l'assurance suit étroitement celui de la richesse. Or, en quel état se trouve la fortune publique jusqu'à la fin du xvi^e siècle ? La propriété est peu fructueuse, souvent incertaine, l'industrie presque nulle, l'agriculture suffit à grand-peine aux besoins de la population, le commerce, sur nombre de points, n'existe pas. L'homme dispose de si faibles biens qu'il ne sent pas avec assez de force la nécessité de les mettre à l'abri. La difficulté des moyens de communication, faisant de chaque ville un centre isolé, s'oppose à des groupements d'intérêts sur une suffisante étendue.

Cet état de choses est en grande partie la conséquence des institutions politiques en vigueur, que caractérisent l'absolutisme du pouvoir royal et l'esprit étroit et oppressif des règlements imposés par les corporations. Ces institutions, loin d'encourager

la production et l'échange, les entravent. Elles s'opposent également pendant longtemps à la formation de sociétés indépendantes, fondées soit dans un but d'assistance mutuelle, soit en vue de faire fructifier des capitaux. A ces dernières, les lois de l'Église interdisant le prêt à intérêt ajoutent de nouvelles restrictions.

A cette même époque, l'état florissant de l'assurance maritime contraste vivement avec celui, si arriéré, de l'assurance terrestre. C'est que, de tous temps, le commerce, par voie de mer, a connu des règles beaucoup plus libérales que le commerce intérieur. Les peuples navigateurs de l'antiquité, Grecs, Phéniciens, Carthaginois, ont inventé le prêt à la grosse, qui fut la première force de l'assurance ; ceux du moyen âge, les Hollandais, les Italiens, les Portugais, l'ont développé et y ont distingué deux éléments : le prêt d'une somme d'argent et le prix du risque couru par le prêteur. Ces peuples, plus que les autres, connaissaient les nécessités du commerce et étaient soucieux de leurs intérêts pécuniaires. Disons aussi que la chose soumise au risque avait plus d'importance et que la probabilité de la mauvaise chance à courir pouvait être plus faiblement calculée. Des chambres d'assurance se fondent dans les principaux ports. On en trouve trace dès le ^{xiv}^e siècle dans les anciennes coutumes de Bruges et d'Amsterdam, et au ^{xv}^e, elles sont très prospères à Florence, à Gènes,

à Naples, en Espagne, en Portugal. De même, en France, un édit du duc de Bourgogne, de 1458, parle de l'assurance maritime comme d'une chose commune et très pratiquée ; en 1563 une ordonnance royale institue à Rouen un courtier-juré d'assurance maritime pris parmi les marchands et élu par eux. Colbert, dans son ordonnance de 1681, sur la marine, trace sur le même sujet des règles qui n'ont été modifiées par le Code de commerce que sur quelques points de détail.

L'apparition des premières sociétés par actions, contribue pour une large part à l'extension de l'assurance, en la faisant sortir du domaine de la spéculation pour la transformer en une institution de portée beaucoup plus générale. Les premières de ces sociétés, la compagnie hollandaise des Indes, fondée en 1602 et la compagnie anglaise, en 1613, furent une véritable révélation, et rapidement il s'en établit une quantité d'autres formées sur le même modèle et envisageant les buts les plus divers, parmi lesquels l'assurance.

L'Angleterre, qui fut le premier pays de grande industrie et qui possédait dès le début du xviii^e siècle d'importantes filatures de coton, vit également éclore la première société française qui eut l'idée de substituer à l'assurance mutuelle un système opérant à primes fixes, grâce à des tarifs généraux sérieusement établis. En 1684, se constitue à Londres la première

société d'assurance immobilière, le « Friendly société five office », à la fois, compagnie à primes fixes et société mutuelle : car, outre la cotisation annuelle, les assurés doivent contribuer à la réparation de toutes les pertes subies par leurs co-associés. A Londres encore, se fonde, en 1696, la compagnie « Hand in hand » qui se vante d'être la plus ancienne du monde. Puis, apparaissent successivement le « san five office » en 1710, l'« Union », en 1714, le Westminster » en 1717, le « Royal Exchange », en 1720.

De nombreux pays suivent l'exemple donné par l'Angleterre. Le Danemark songe à protéger contre les risques de toutes sortes les produits agricoles, source de sa richesse. Dès 1731, se fonde à Copenhague la « Kjobenhavns », et plus tard l'« Alsuinde-lige » et la « Det Konje ». La Hollande, pays industriel, agricole, et surtout commerçant, comprend très vite aussi la nécessité de l'assurance. L'« Amsterdamsch », l'« Algemeene Brand » datent de la fin du xviii^e siècle ou du début du xix^e.

La France enfin, n'est pas la dernière à prendre part à ce mouvement. Cependant les premières sociétés financières qui s'occupèrent d'assurance, ne semblent pas avoir réussi. Pothier fait mention dans son traité du contrat d'assurance que l'une des deux compagnies établie à Paris pour les assurances maritimes s'occupe aussi d'assurance immobilière : c'est la Chambre générale des assurances, au capital

de neuf millions de livres, dont la moitié affectée à l'assurance contre l'incendie. « Les associés étaient convaincus, dit l'acte de société, que plus une compagnie opulente contracte d'assurances, plus elle bénéficiera, par la certitude du profit, dans la multiplicité et l'égalité des risques. » On voit là, déjà nettement posés, quelques-uns des principes fondamentaux de l'assurance.

Les pouvoirs publics, restés, somme toute, indifférents devant les tentatives d'organisation de l'assurance, avec la charité comme fondement, sont pris au dépourvu lorsque des spéculateurs hardis cherchent à en faire une entreprise rémunératrice. Ils n'encourage ni n'entravent la chambre générale dans ses opérations, dont il est difficile, d'ailleurs, d'apprécier les résultats.

En 1786, les frères Perrier, voulant se faire assureurs contre l'incendie, doivent en demander au roi l'autorisation, qui leur est accordée. Mais, cette fois, l'État prend des mesures sérieuses, en vue de la conservation du fond social, s'élevant à 4 millions de livres; obligation de le constituer en bonnes valeurs produisant intérêts, agréées et vérifiées par le contrôleur général des finances, de tenir intact le fonds social, de régler l'indemnité en cas de sinistre dans les six semaines après le procès-verbal d'estimation. En cela, le gouvernement est dans son vrai rôle. Il contrôle la stricte exécution des obligations prises

en un contrat librement consenti ; il veille à ce que les parties soient en mesure de tenir leurs engagements.

Deux mois après les frères Perrier, un sieur Labarthe sollicite du roi la faveur, également accordée, d'établir une société nommée compagnie générale d'assurances contre l'incendie. L'autorité administrative l'entoure, elle aussi, de garanties et de restrictions. Dans sa requête au roi, Labarthe se flatte de pouvoir offrir au public d'un extrême bon marché, en raison du grand nombre d'adhérents déjà réunis. Mais le gouvernement estime qu'en se faisant concurrence, les deux institutions d'assurance ne peuvent que se réunir l'une l'autre. Aussi fixe-t-il un minimum de prime pour certains risques. Le trésor public se réserve le droit de participer aux bénéfices de l'entreprise. « Sa majesté veut, dit l'arrêt qui accorde l'autorisation, qu'après avoir prélevé l'intérêt de ses fonds et les frais de régie, la compagnie remette à sa majesté un quart du profit de l'industrie pour être employée soit aux frais de l'établissement du corps des pompiers, soit à telle autre destination qu'il sera jugé convenable. »

Les souvenirs qu'ont pu laisser dans l'esprit du public certaines récentes aventures financières suscitent contre ces deux sociétés les plus violentes attaques. Un pamphlet, attribué à Mirabeau, s'intitule « Dénonciation au public d'un nouveau projet

d'agiotage sur une compagnie d'assurances ; de ses inconvénients, et, en général, des inconvénients des compagnies par actions. » L'auteur de ce mémoire ne pense pas à la réussite des compagnies d'assurance ; d'après lui, le seul but de leurs fondateurs est de jeter des titres sur le marché et d'en spéculer. D'ailleurs, dit-il, à quoi bon ces sociétés qui « n'ajoutent rien à la richesse nationale » et sont même mauvaises en ce sens, qu' « en substituant le service du calcul au service de l'humanité désintéressée, elles font disparaître de la société, la sensibilité générale qui en est une des bases. »

Néanmoins, les sociétés d'assurance prospèrent. La compagnie générale distribue à ses actionnaires un dividende de 7 o/o, et cela malgré un tarif de primes des plus modérés.

Par la force des choses, la conception de l'assurance véritable, et non plus d'une force de l'assistance, l'idée que l'on peut, suivant le mot de Condorcet, « opposer le hasard à lui-même » sont en train de s'implanter définitivement dans l'esprit public. Survient la Révolution. Le peuple est hostile à des institutions dont le mécanisme lui échappe et dont il n'a pas eu le temps d'apprécier l'utilité. Un décret du 24 août 1793 fait disparaître les associations connues sous le nom de caisses d'escompte, de compagnies d'assurances, et généralement toutes celles dont le fonds capital repose sur des actions au

porteur ou des effets négociables, ou sur des inscriptions sur un livre. « On ne peut, dit Cambon, à la Convention, conserver un établissement qui n'est aucunement utile à la République, mais qui, au contraire, ne peut être favorable qu'aux agioteurs dont toutes les opérations sont dirigées contre l'affermissement de la République ».

La fin du XVIII^e siècle et le début du XIX^e ont été les témoins d'un grand bouleversement des institutions politiques ; une véritable révolution s'accomplit également dans le domaine économique, aussi bien pour les faits que pour les idées. Ils marquent le début d'un régime nouveau, dont la répercussion sur la création et la prospérité des entreprises d'assurance contre l'incendie devait être énorme.

Dans le domaine des idées, aux anciennes théories mercantilistes, étroites et surannées, se substitue la doctrine individualiste qui enseigne que l'intérêt général et l'intérêt individuel sont solidaires et que la liberté de travailler, de produire, d'échanger, ne favorise pas seulement chacun en particulier, mais est le moyen le meilleur d'assurer la prospérité de la société toute entière. « Laissez faire, laissez passer » devient la devise générale.

Non moins profonds sont les résultats des considérables progrès réalisés par l'industrie. L'invention de la machine à vapeur multiplie les usines et fait construire à côté d'elles de vastes entrepôts. Avec

de telles agglomérations de richesses, les incendies deviennent de plus en plus redoutables. Les anciennes organisations d'assurance sont insuffisantes, il faut les perfectionner, créer de puissantes sociétés au crédit solide, au vaste champ d'opérations, et pouvant offrir les plus sûres garanties. Tous, industriels, commerçants, et même propriétaires, réclament plus de sécurité et cherchent à se mettre en garde contre ce fléau dévastateur qu'est le feu.

Les capitaux, se libérant des règles d'un autre âge, cessent de s'entasser improductivement au fond du coffre-fort du riche et du bas de laine du paysan ; ils deviennent mobiles, ils s'associent et, au moyen du crédit, se décuplent.

En France, à cause des guerres de la République et de l'Empire, cet essor économique marque un temps d'arrêt. Mais les années de paix et de prospérité qui suivirent sont pour les assurances le point de départ d'une ère nouvelle.

Une ordonnance royale du 4 septembre 1816 autorise la création de la « Mutuelle de la ville de Paris », assurant meubles et immeubles contre l'incendie. Le succès rapide et mérité de cette société encourage les capitalistes ; peu de temps après sont fondées nos premières grandes compagnies françaises : la « compagnie des assurances générales, et la « compagnie

française du Phénix », en 1819, la « Nationale », en 1820.

Le terrible incendie qui, cette année-là, détruisit totalement l'entrepôt de Bercy et fit une vingtaine de millions de dégâts, presque entièrement supportés par ces jeunes compagnies, fut pour elles l'occasion de prouver à la fois leur vitalité et leur utilité : ainsi obtinrent-elles définitivement le crédit public.

L'assurance n'est pas encore une industrie complètement libre, puisque une autorisation du gouvernement est nécessaire. Le Code de commerce de 1807 l'avait rendue obligatoire pour les sociétés anonymes, pensant qu'il est du devoir du gouvernement de leur imposer quelques conditions destinées à en garantir au public la solvabilité. Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 25 octobre 1819, relative aux assurances mutuelles, explique que la nature d'une association d'assurance est telle que « l'autorité a dû se réserver d'en prendre connaissance et de les approuver... Un système d'assurance mal combiné pourrait compromettre la sûreté publique et même encourager certains crimes ».

Cette réglementation des sociétés n'entrave pas leur développement et laisse établi, dans toute sa force, le régime de la libre concurrence. Aussi, les compagnies s'organisent et se multiplient au mieux de l'intérêt public. On estime qu'en 1855, elles

assurent un capital de 47 milliards, c'est-à-dire une grande partie de la fortune de la France.

L'usage de l'assurance étant bien entré dans les mœurs, il devient inutile que le gouvernement débâte avec chaque nouvelle compagnie sollicitant son autorisation, de nouvelles obligations, de nouveaux règlements. Un droit commun s'est formé, dont il est aisé d'ériger en lois les principes : dès lors, l'industrie de l'assurance serait ouverte à toute personne de toute société remplissant les conditions requises.

Le législateur entre dans cette voie. La loi du 14 juillet 1867 supprime, pour la plupart des sociétés anonymes, le système de l'autorisation et le remplace par celui de la simple déclaration. Elle contient, en outre, un ensemble de dispositions sur les modes de constitution des différentes sociétés, leur administration intérieure, la publicité de leurs opérations, les garanties qu'elles doivent offrir.

En ce qui concerne les sociétés d'assurances, cette loi n'est pas suffisante. Plusieurs décrets leur ont imposé des obligations dont sont affranchies les autres sociétés, telles que la réunion, avant toute opération, d'un capital de 80.000 francs, la constitution d'un fonds de réserve, grâce à un prélèvement de 20 o/o sur les bénéfices nets, la conversion, dans certaines conditions, de leurs capitaux en valeurs présentant toute garantie, etc...

Nous ne suivrons pas plus loin l'histoire de l'assurance contre l'incendie en France. Celle-ci est arrivée aujourd'hui, pour la branche immobilière au moins, à un point qu'il lui est difficile de dépasser : sur 220 milliards de capitaux, elle en couvre 200.

De ce résultat splendide, aucun mérite ne revient à l'État. A peine a-t-il été quelquefois pour les entreprises d'assurances un auxiliaire, jamais il n'en a suscité par sa propre impulsion les procédés ingénieux, les combinaisons habiles. Mais, aujourd'hui que cette industrie n'a plus de progrès à réaliser, les partisans de l'extension des attributions de l'État affirment que, s'il n'est pas un initiateur, il est un administrateur tout désigné pour une industrie qui intéresse au plus haut point la collectivité. De plus, ils ne voient pas sans envie aller à d'industriels particuliers des ressources dont le budget aurait grand besoin. Aussi est-il naturel que la grande prospérité des compagnies d'assurance ait depuis longtemps excité des convoitises, et que nombreuses aient été les propositions faites en vue de donner à l'État le monopole de cette industrie.

II

Dès 1840, les premiers théoriciens socialistes, disciples de Saint-Simon et de Fourier, voyant dans l'État le seul et unique dispensateur de la richesse et

du travail, formulent cette idée que toutes les grandes entreprises financières doivent lui faire retour, et ils s'attaquent directement à l'assurance. Celle-ci trouve, pour sa liberté, de nombreux défenseurs, et de nombreux ouvrages sont à cette époque publiés, soit en faveur du monopole soit contre lui.

Dans un mémoire sur le système des assurances par l'État publié à Bruxelles en 1847 par MM. Bastine et Vanhoorebeke, nous lisons cette phrase qui montre que la question se pose aujourd'hui de la même façon qu'il y a soixante ans. « Le socialiste y voit l'intervention bienfaisante de l'État dans le règlement des affaires privées ; le fouriériste, un premier pas vers le phalanstère ; l'homme politique, une nouvelle source d'influence et de recettes pour le gouvernement ; le philanthrope, un nouveau système de secours plus efficace que tous les systèmes de secours essayés jusqu'à ce jour. »

L'idée de confier à l'État le monopole des assurances se répand, dès 1847, quelques conseils généraux présentent des vœux en ce sens.

La Révolution de 1848, en mettant le pouvoir aux mains des promoteurs des théories interventionnistes, leur fournit l'occasion de les mettre en pratique. Effectivement plusieurs projets comportant la transformation en monopole d'État de toutes les assurances sont déposés devant l'Assemblée nationale, l'un, le 1^{er} mai 1848, par Louis Blanc, au nom de

la commission du gouvernement pour les travailleurs, et un autre, le 8 mai, par Garnier-Pagès, ministre des Finances, estimant à 100 millions le bénéfice annuel à en tirer. Aucun de ces projets n'est très étudié, aucun du reste n'est voté.

Celui de Garnier-Pagès est repris par Duclerc, son successeur ; il soulève dans le monde des assureurs et aussi dans le public de si vives protestations qu'il est retiré par Goudchaux, le ministre des Finances suivant : « On prétend, dit-il à ce propos, que par des mesures peu claires et peu prononcées nous inquiétons de nombreuses industries dans leur existence. Je ne puis pas tolérer cela ; il faut que la sécurité soit rendue à ces industries, et nous déclarons que nous ne reprendrons pas les projets qui concernent les compagnies de chemins de fer et les compagnies d'assurances. »

Trois ans plus tard, en 1851, une autre proposition de loi vient en discussion devant l'Assemblée législative. Elle émane cette fois de l'initiative parlementaire. Son auteur, le représentant du peuple Huguenin propose, en un projet de 25 articles, de conférer à l'État le monopole des assurances contre l'incendie sur les bases suivantes : l'assurance serait obligatoire pour les immeubles, facultative pour le reste. Elle ne porterait que sur la partie de la valeur assurée, le propriétaire supportant en cas de sinistre, la perte du surplus. L'estimation préalable est faite

par des experts désignés par le conseil municipal, elle est approuvée par le maire. Après chaque sinistre le préfet désigne les citoyens chargés de fixer l'indemnité sur une liste de noms formant le jury départemental d'estimation des pertes. Le conseil de préfecture approuve leur décision. Les primes sont perçues comme les contributions directes.

La commission chargée d'examiner cette proposition le rejeta à l'unanimité, car, dit le rapporteur Béchard, « elle violait la liberté individuelle et le droit de propriété à l'égard de l'assuré et de l'assureur, en vue d'une utilité générale qui n'existe pas ; la commission a pensé que l'appât financier était plus spécieux que solide et que ses conséquences seraient d'élever le taux des primes et le chiffre des pertes, de rendre les réparations de dommages plus difficiles et plus coûteuses, d'accroître le nombre des fonctionnaires et les embarras administratifs et multiplier les chances d'incendie et de destruction ».

Cependant, l'idée de donner à l'État le monopole des assurances afin qu'il en organise le fonctionnement au mieux des intérêts de tous, devient de plus en plus populaire. « Le cri d'État-Providence, dit M. Hamon (1), affole les esprits, tourne les têtes, l'écho s'en répercute de département en département, un souffle de prévoyance traverse la France...

1. Hamon, *Histoire générale de l'assurance*, p. 125.

mais où l'utopie, le rêve règnent triomphants, c'est au sein des conseils généraux : Dieu n'est plus, la Providence n'aide plus l'homme : l'État est tout ! Encore sous le grand roi l'État était un être personnel puisque l'État était Louis XIV ; maintenant l'État est aussi impersonnel que la Providence est impalpable. Alors ? Mais nos braves conseillers n'allaient pas si loin. Pour eux, l'État était un organe autonome, qui tenait sa vitalité de la nation et qui devait, aux membres de cette dernière, aide, secours, protection, bienveillance et mille et cœtera au nombre desquels se trouvait l'assurance. »

Le principal propagateur, sinon l'auteur de ce mouvement est un publiciste de grand talent, mais facilement porté vers l'utopie, Émile de Girardin. Il mène dans son journal, *la Presse*, une campagne des plus ardentes pour que l'État s'organise comme une vaste assurance mutuelle garantissant les individus contre les risques de toutes sortes : « Liberté et responsabilité individuelles absolues, assurance générale et universelle contre les risques, et par risques, il faut entendre tous les faits dommageables quelconques, soit pour l'individu, soit pour la société, plus simplement encore : individualisme et réciprocité... L'État possède déjà cinq monopoles : les postes, les tabacs, les cartes à jouer, les poudres et les télégraphes électriques. Pourquoi l'État, grand maître des postes, grand colporteur de dépêches,

grand fabricant de tabacs, de cartes à jouer, de poudres, ne serait-il pas grand assureur ? (1) »

Cette opinion trouve en haut lieu un accueil favorable. Napoléon III voit dans l'application de ces principes interventionnistes, un moyen d'augmenter le prestige et l'autorité du gouvernement impérial. Il veut en faire l'expérience. En 1857, une commission instituée par le ministre de l'Agriculture élabore un projet de loi en vue d'organiser une caisse publique des assurances agricoles. Ce n'est pas encore l'assurance par l'État, mais un essai destiné à en faire accepter le principe. La presse, l'opinion publique se montrent favorables au projet que l'empereur, dit-on, honore de sa haute bienveillance. Il assiste en personne à la séance du Conseil d'État où est discuté le projet de loi. Celui-ci n'en est pas moins repoussé à une grosse majorité.

Du jour au lendemain, le projet que l'on disait auparavant devoir marquer pour l'agriculture le début d'une ère de prospérité, est abandonné : « Les assurances, dit le *Moniteur* du 22 juillet 1857, ont lieu à de grandes compagnies qui répondent à leur but d'une manière assez efficace pour que l'État ne doive ni ne veuille se substituer à leur action ou leur créer une action rivale. »

Dès lors, jusqu'à la fin du second Empire, la liberté

1. *La Presse*, journal du 6 février 1855.

des compagnies d'assurances n'est plus inquiétée, elle se développe en toute sécurité.

Sous la troisième République, la question du monopole des assurances est reprise et discutée avec plus d'ardeur que jamais. Depuis trente ans, elle n'a pas cessé d'être à l'ordre du jour. Un grand nombre de propositions, dans ce sens, ont été déposées sur la tribune de la Chambre.

Aucune d'elles n'a été discutée en séance publique et même toutes, à l'exception des deux dernières, avaient été rejetées par les commissions chargées de les examiner.

Plusieurs de ces propositions visent exclusivement les sinistres agricoles, mais dans le but avoué de faciliter l'intervention de l'État dans le domaine de l'assurance et de préparer les voies au monopole. D'autres ont plus spécialement pour objet l'assurance-incendie : c'est, en 1879, le projet Vacher instituant un service d'assurance-incendie sous la surveillance de l'État, en 1887, le projet Langlois organisant l'assurance obligatoire aux mains de l'État contre l'incendie, la grêle et l'épizootie. En 1894, M. Colvet reprend un projet de loi antérieurement déposé par M. Viger et portant création de caisses départementales d'assurances agricoles, il étend ce système en donnant aux caisses la faculté d'assurer à titre exceptionnel les propriétés urbaines. Ce projet aurait abouti indirectement à instituer le mono-

pole de l'État : un service d'assurances exempt de charges, jouissant au contraire de privilèges et de subventions, ferait une facile et déloyale concurrence aux compagnies.

M. Bourgeois, député du Jura, dépose le 6 juillet 1894, sur la tribune de la Chambre, un projet de loi donnant à l'État le monopole de l'assurance contre l'incendie.

Le but du monopole, selon M. Bourgeois, est avant tout de fournir les ressources que réclame « la réalisation des réformes dont la démocratie a le devoir de doter le pays » et que l'on ne peut plus demander à l'impôt. M. Bourgeois ne méconnaît pas que le système des monopoles prête le flanc à quelques critiques : « Il est bien certain, dit-il (1), que ces monopoles se constituent au détriment de la liberté industrielle et commerciale des citoyens, que l'État compare ainsi des sources d'activité que chacun en droit naturel doit avoir la faculté d'exploiter. A un autre point de vue, ces monopoles ont de plus l'inconvénient de supprimer toute concurrence et d'imposer au pays des produits qui ne s'améliorent que lentement et qui, n'étant pas aiguillonnés par l'émulation qu'engendre la concurrence, ne suivent que de très loin. » Mais, ajoute M. Bourgeois, la situation à cet égard n'est plus intacte et la question n'est pas de

1. *Documents parlementaires de la Chambre*, 1894, p. 1114.

savoir s'il est bon ou mauvais que l'État possède des monopoles, mais seulement quels sont ceux qu'il convient de lui attribuer. Entre tous, celui des assurances contre l'incendie s'impose à l'attention.

Il procurerait au fisc des ressources énormes et que l'on ne peut évaluer à moins de 100 millions par an, grâce à l'obligation de l'assurance, transformée en impôt. Au point de vue moral et social, il ne se justifie pas moins, bien qu'à première vue il viole la liberté individuelle. Mais il suffit de se demander « si l'incendie n'est pas un danger public et si la société n'a pas le droit et le devoir de s'imposer certains sacrifices, non seulement pour le combattre, mais aussi pour en atténuer les désastres. L'intérêt général, qui, dans une société bien organisée doit être la règle suprême, commande évidemment que la prévoyance contre l'incendie soit constituée en service public au même titre qu'elle l'est déjà en ce qui concerne la sécurité intérieure ou extérieure, l'hygiène, etc. ».

Le monopole aura en plus l'avantage de « sauvegarder l'intérêt public si directement engagé dans la question des assurances, car les compagnies, dans l'exploitation de leur industrie, se sont beaucoup moins préoccupées de cet intérêt que de l'accroissement de leurs bénéfices. Il est temps que l'État substitue dans ce domaine les bienfaits de son administration tutélaire et inspirée par l'intérêt général aux

excès de l'administration privée, exclusivement influencée par l'esprit de lucre ».

En ce qui concerne l'organisation administrative du monopole, M. Bourgeois ne donne que de sobres détails. Ainsi, il se borne à confier l'évaluation des meubles et immeubles et l'appréciation des indemnités à « une commission d'assurance composée de fonctionnaires de l'État et présidée par le directeur des travaux publics ». Il s'étend un peu plus longuement sur la question de l'indemnité à payer aux compagnies, dont la solution consiste à racheter les actions à leur cours moyens des dix dernières années.

La proposition Bourgeois n'eut pas de succès et deux ans après son dépôt, elle fut rejetée par la commission chargée de l'examiner sur un très documenté rapport de M. Paulmier.

Depuis, la doctrine de la nationalisation de certaines exploitations actuellement aux mains de l'industrie privée, a fait de grands progrès et est adoptée non seulement par les socialistes, mais aussi par les fractions avancées du parti radical. Les déclarations officielles de ce parti, rédigées au cours de ses congrès annuels, contiennent toutes des professions de foi en leur faveur.

S'inspirant de cet état d'esprit, deux propositions de loi ont été faites récemment, l'une par M. Vincent

Carlier, le 27 février 1908, et l'autre par M. Coudere, le 12 juillet 1909.

La proposition de loi de M. Vincent Carlier a pour but principal de fournir à l'État les ressources nécessaires à l'application de la loi sur les retraites ouvrières. Cette loi, en effet, doit entraîner de telles dépenses que le budget actuel ne peut les supporter. D'autre part l'assiette de l'impôt fut établie à une époque où l'industrie et le commerce étaient aux mains d'une classe nombreuse, appelée la classe moyenne ; ceux qui la composaient y trouvaient le moyen d'économiser pour assurer leur vieillesse, et de supporter la plus forte portion des charges publiques. Aujourd'hui, il n'en est plus de même, la concentration des industries et des commerces tend à réduire le champ d'action de cette classe moyenne et de la faire progressivement disparaître. Dès lors, conclut M. Carlier « où trouver les ressources permettant de réaliser toute réforme sérieuse, notamment les retraites ? A notre avis, le seul moyen de résoudre ces problèmes consiste à nationaliser les sources de revenus accaparés par la spéculation capitaliste. Les monopoles de fait et de droit grandissent chaque jour et créent une situation nouvelle qui obligera les pouvoirs publics à exproprier au profit de la collectivité ces monopoles et ces sources de revenus immenses ».

M. Carlier se borne pour cette fois à demander le

monopole de l'assurance contre l'incendie, la grêle, les inondations, sur la vie humaine, les accidents de personne et les sinistres maritimes. Il présente d'ailleurs plus un vœu qu'une véritable proposition, car il n'indique aucun moyen de réaliser les mesures préparatoires à l'institution de ces monopoles. Il laisse ce soin à un règlement d'administration publique. Il escompte cependant de l'exploitation des assurances par l'État un bénéfice annuel d'environ 300 millions, sans qu'il soit besoin d'imposer l'obligation, mais en ne versant aucune indemnité aux compagnies dépossédées.

Lui aussi, M. Couderec fait débiter l'exposé de sa proposition de loi par cette déclaration de principe que le premier devoir de l'État est de chercher à se procurer « les ressources indispensables à la réalisation des réformes politiques, économiques et sociales ». Par le monopole des assurances, l'État mettra la main sur une source de revenus non seulement très fructueuse, mais ne lui faisant courir aucun risque « et c'est avec la certitude absolue d'augmenter considérablement ses ressources annuelles qu'il deviendra l'assureur unique ».

L'État possède d'ailleurs un droit indéniable à intervenir en matière d'assurance car là où le crédit public est engagé se trouvent également engagés la vie, l'honneur et l'avenir du pays ». M. Couderec entre ensuite dans d'assez complets détails sur

l'organisation du monopole: il établit pour certaines branches, entre autres la branche-incendie, l'obligation. Il exprime le souci de voir l'assurance exploitée commercialement et indique quels fonctionnaires participeront à sa gestion : le préfet, le conservateur des hypothèques, les fonctionnaires de l'enregistrement et des contributions directes y joueront les rôles principaux. Enfin, M. Coudere est d'avis d'indemniser uniquement les compagnies prospères : il prévoit à cet effet un crédit de 500 millions. Le monopole, sur ces bases, devra rapporter environ 250 millions.

Les deux propositions ont fait l'objet d'un rapport présenté au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales, par M. Buisson, qui, en raison de la gravité d'un sujet à la fois si complexe et si neuf, déclare « se prononcer pour le principe du monopole des assurances par l'État, sous réserve de l'étude des moyens de réalisation ».

Même à la tribune de la chambre des députés, des paroles extrêmement graves ont été prononcées, en ce qui concerne les monopoles, par M. Cochery, ministre des Finances, qui, dans la séance du 20 novembre 1909, examinant les moyens de parer au déficit budgétaire, s'exprime ainsi: « Le problème du monopole de l'alcool, agité dans le passé, pendant quelques années, étudié avec ardeur, puis tombé en sommeil, se réveille; un examen s'en imposera à bref délai. Et auparavant encore, l'autre

problème se posera peut-être : celui de l'examen du monopole des assurances ou de certaines assurances ». Et le Journal officiel relate que ces paroles furent saluées de vifs applaudissements.

On le voit, la question du monopole des assurances n'est pas seulement, par elle-même, des plus intéressantes, mais elle est au surplus d'une brûlante actualité.

CHAPITRE III

LA THÉORIE DU MONOPOLE EXPOSÉ ET EXAMEN CRITIQUE

Les extraordinaires progrès réalisés dans toutes les branches de l'activité humaine dès le début du XIX^e siècle ont coïncidé avec nous dit, avec l'avènement des doctrines libérales et individualistes.

Allant souvent même plus loin que leurs devanciers, les disciples de Smith et des physiocrates condamnaient rigoureusement toute intervention de l'État dans le domaine économique et ne craignaient pas de dire que son action, se substituant à l'initiative privée, ne peut être, suivant l'expression de Bastia qu'« une victoire toujours condamnable de la force sur la liberté ».

Cependant, l'essor industriel avait pour contre-coup d'assurer une augmentation chaque jour croissante

de la classe ouvrière et, par conséquent, de paupérisme. En même temps, le progrès économique général, les transformations de la vie, l'extension du rôle des services publics, la création de nouveaux rouages administratifs forçaient l'État à intervenir dans certains domaines, dont certains domaines, dont la formation n'avait pu être prévue par les législations antérieures, l'assurance par exemple.

Ainsi se forma un double courant : d'une part, un mouvement socialiste exigeant que le gouvernement prit en mains de façon effective la cause du prolétariat ; de l'autre, un mouvement purement interventionniste qui, préférant l'action de l'État à celle des particuliers, voulaient la lui substituer dans le plus grand nombre de cas : « L'action de l'État dans les temps modernes, dit Dupont-White, est surtout une charge de fisc, parce que cette action est surtout la tutelle du faible relevé et protégé, non seulement par des droits politiques ou par des pénalités, mais encore par le surcroît de bien-être et de lumières que l'État met à sa portée.

En général, on peut dire que plus la société se civilise, plus le gouvernement en est dispendieux. D'abord, le gouvernement prend à son compte certains besoins de l'individu : il crée pour cela les services publics et transforme ainsi les dépenses privées en dépenses d'État. En outre, les anciens services publics ne peuvent pas tenir dans leur cadre

d'autrefois ; or, l'épanouissement des services publics la civilisation a son prix : tout cela aboutit à une plus grosse demande d'impôts.

Mais l'impôt est odieux ; il importe de le varier, de le déguiser, même à une société qui s'enrichit. L'État s'ingénie alors à demander l'argent, non à titre de souverain, mais comme vendeur de services, en supplantant l'individu dans certains modes d'activité qu'il exerce ou qu'il aliène. Tout concourt ainsi à mettre dans la main de l'État de nouveaux moyens d'action et d'influence (1) ».

Ce sont là des idées très en faveur aujourd'hui ; à cette époque, elles étaient en France peu répandues. A part les socialistes, purs utopistes, à qui ne suffisait pas d'ajouter aux pouvoirs de l'État, mais qui rêvaient une réédification complète de la société, les économistes restèrent pendant longtemps fidèles, en général, aux doctrines individualistes.

En Allemagne, le terrain était plus favorable au développement de ces idées. La fusion du mouvement socialiste et du mouvement interventioniste y aboutit rapidement à la formation des théories connues sous le nom de socialisme d'État. Celui-ci a un fondement moins théorique que moral et social. Il se contente de penser qu'il n'est pas impossible d'assimiler au régime essentiel de la société, sans en

1. Dupont-White, *L'Individu et l'État*, p. 83.

changer les bases et les institutions essentielles, quelques-uns des principes socialistes. Il comprend autrement que l'école libérale la façon dont doit être garantie la liberté individuelle : comme celle-ci n'existe en réalité que pour le plus fort, la mission de l'État est de protéger le faible et de rétablir entre eux l'égalité.

Hermann, dès 1832, jette les bases de cette doctrine ; et, réagissant contre l'individualisme exagéré de certains disciples de Smith, il déclare qu'une place doit être faite à l'intérêt général, à l'encontre duquel l'intérêt particulier va quelquefois, ou qu'il n'est pas assez fort pour réaliser. Cette conception du rôle de l'État était très modérée, c'est celle que partagera, quelques années plus tard, Stuart Mill, le chef de l'école orthodoxe.

Elle ne tarde pas à évoluer dans ces sens plus radical. Rodbertus établit scientifiquement que les fonctions de l'État doivent suivre une progression naturelle et nécessaire : « De même que, dans l'échelle des êtres, les plus élevés sont ceux qui présentent à la fois les organes les plus différenciés et les mieux coordonnés, de même, dans l'histoire, à mesure que l'on passe d'une forme sociale inférieure à une supérieure, l'État progresse en étendue et en efficacité. L'État organisé ne présente pas seulement d'un degré à l'autre de l'évolution une plus grande complexité : chaque fonction spéciale étant liée de plus en plus à

un organe spécial, il présente aussi une harmonie toujours plus marquée ; les organes sociaux, de plus en plus variés, sont placés dans une dépendance croissante par rapport à un organe central ».

Après Rodbertus, Lasalle s'attache à démontrer que l'État doit être pour les classes inférieures un agent non seulement de sécurité, mais d'indépendance, de bien-être et d'éducation.

Les succès politiques et militaires remportés par l'Allemagne y affermissent de plus en plus l'idée de la toute-puissance de l'État. En 1872, se réunit à Eisenach un congrès, resté fameux, d'économistes et de professeurs, d'où le nom de socialisme de la chaire donné à la doctrine qui y fut proclamée. Le manifeste lancé à l'ouverture des travaux du congrès répudie solennellement les théories de l'école libérale dite école de Manchester, et déclare qu'il est temps de réformer les rapports sociaux actuels et de « faire participer une fraction de plus en plus nombreuse du peuple à tous les liens élevés de la civilisation ». Ce sera la tâche de l'État qui est le mieux qualifié pour cela.

Ces tendances étatistes, assez vagues, demandaient à être précisées. Un des membres du congrès, le professeur Adolphe Wagner, de Berlin, s'appliqua à transformer ces théories en applications pratiques. Pour lui, l'État a un double moyen d'exercer son action : il faut demander aux classes possédantes,

par voie d'impôt, les sacrifices nécessaires à l'accomplissement de ses devoirs d'éducation et d'humanité. Surtout, suivant en cela la loi historique d'extension utile de ses fonctions, l'État peut se charger d'une industrie dans certaines conditions, chaque fois que celle-ci présente un caractère particulier de permanence dans le temps ou dans l'espace, chaque fois qu'elle nécessite une direction uniforme ou même unique et risquerait de devenir un monopole aux mains des particuliers ; chaque fois, enfin et surtout, qu'elle répond à un besoin très général. En conséquence, le professeur Wagner présenta au Verein für sozialpolitik fondé au congrès d'Eisenach un projet de nationalisation des chemins de fer, et, un peu plus tard, il fit paraître un ouvrage en faveur de l'établissement du monopole des assurances, dont il expose une théorie très complète et très ingénieuse que nous allons étudier.

I

Le contrat d'assurance contre l'incendie est un contrat d'ordre essentiellement privé : il met en présence deux parties dont l'une, l'assureur, ne vise qu'à faire une opération commerciale et dont l'autre, l'assuré, fait œuvre de prévoyance purement individuelle en cherchant à se prémunir contre les dan-

gers qui le menacent. Cependant le nombre et la nature des intérêts engagés sont tels que l'assurance doit être élevée au rang d'un véritable service public.

Elle correspond, en effet, à un besoin très général de la collectivité. Parmi les sentiments humains, celui de la prévoyance est l'un des plus naturels et des plus répandus. C'est l'un de ceux qui méritent le mieux d'être encouragés par l'État, gardien des intérêts permanents de la nation. Contre les dangers communs, les hommes sont solidaires, en particulier contre le feu qui les menace tous et peut les atteindre très gravement. Il appartient aussi à l'État de surveiller la gestion de capitaux prélevés sur l'épargne. Les opérations d'assurance présentent un caractère technique qui en rendent difficiles à comprendre les conditions de fonctionnement pour la masse des assurés ; ceux-ci ne sont pas des spéculateurs, mais simplement des gens prudents, soucieux de la sécurité du lendemain, d'où la nécessité de veiller sur eux et le caractère de service public revêtu par l'assurance.

En vertu de la loi historique de l'extension de ses attributions, dit Wagner, l'État se demande, chaque fois qu'il y a service public, s'il doit ou non en assurer la gestion, et la question tend de plus en plus à se résoudre dans le sens interventionniste. Certains monopoles ont été établis : d'abord, ceux de la fabri-

cation de la monnaie et des communications postales, par exemple, pour fournir des ressources au fisc ou pour affermir l'autorité du gouvernement par une plus forte centralisation administrative. Actuellement, l'intérêt général du pays et les besoins du peuple sont les motifs qui amènent l'État à prendre à sa charge certaines entreprises. Il a tendance à faire rentrer dans ses attributions le régime des banques, les moyens de communication, les services des eaux et de l'éclairage ; tôt ou tard, on en arrivera à l'exploitation par l'administration publique. Il en sera de même pour les services d'intérêt social, ils suivront forcément la même évolution.

C'est donc là un simple argument d'analogie, dont il est facile de voir la faiblesse. Le fait que l'État s'est chargé de quelques services publics et qu'il tend à s'en annexer d'autres ne prouve pas nécessairement qu'il les prendra tous en général, et celui de l'assurance en particulier. Il mérite pourtant d'être examiné et discuté, car il nous permettra de préciser si l'État a tous les droits d'intervention en matière économique et si, en ce qui concerne plus spécialement l'assurance, son droit n'est pas *a priori* limité par d'autres droits.

Adam Smith a depuis longtemps posé en principe que l'industrie des particuliers se porte d'elle-même et en quelque sorte automatiquement vers les emplois les mieux assortis à l'intérêt général. L'État doit assu-

rer le libre fonctionnement de l'activité individuelle en la protégeant contre l'injustice et l'oppression, et lui permettre ainsi de produire tous ses bons effets. Si elle néglige certaines entreprises, qui seraient cependant très utiles à l'intérêt général, parce qu'elle n'en retirerait pas un produit suffisamment rémunérateur, il appartient à l'État de la suppléer ; il n'a pas à considérer le plus ou moins grand profit qu'il en retirera, mais seulement l'avantage qu'il en résultera pour tous. Hors de là, son rôle est d'assurer l'ordre et la sécurité, sans chercher à se substituer à l'initiative privée.

Cette conception des devoirs de l'État, l'État, gendarme, l'appelait Guillaume de Humboldt, a semblé à quelques économistes un peu trop absolue. Frédéric List la complète en reconnaissant à l'État une double action : action supplétive, dont il use lorsque l'individu s'abstient, soit négligence ou impuissance, soit que son intérêt ne le pousse pas, action de redressement lorsque l'intérêt général souffre de la liberté laissée à quelques-uns.

L'individu et l'État ne sont d'ailleurs pas les deux seules forces sociales agissantes. A côté d'eux, l'association joue un rôle bienfaisant.

Elle seconde puissamment l'action individuelle en permettant aux forces isolées de s'unir et donne aussi à l'homme l'occasion de donner à son activité un autre but qu'un but égoïste. Elle allège le rôle de

l'État en accomplissant certaines fonctions qu'il pourrait remplir.

En matière d'assurance, et spécialement d'assurance-incendie, à quel titre pourrait intervenir l'État ?

Ce ne serait certes pas pour suppléer à l'abstention de l'industrie privée qui fournit ici l'un des plus beaux exemples de ce dont elle est capable, livrée à ses propres ressources. Les compagnies d'assurance contre l'incendie se sont constituées, souvent malgré l'opposition des gouvernements, aussitôt que l'essor économique des peuples les rendit nécessaires, et se sont développées, nous avons dit avec quelle étonnante rapidité. Les statistiques démontrent qu'actuellement, l'assurance immobilière couvre les neuf dixièmes des valeurs assurables : on ne saurait rêver de meilleurs résultats.

Invoquera-t-on, pour justifier la nationalisation des assurances, que l'intérêt des compagnies va à l'encontre de l'intérêt général ? Leur prospérité, après cent ans d'existence, prouve leur utilité. Certes, elles ne sont pas sans s'attirer trop souvent de justes critiques, mais avec l'administration publique, les critiques ne feraient sans doute que changer d'objet et n'en subsisteraient pas moins. D'ailleurs l'école libérale elle-même ne condamne pas systématiquement toute intervention de l'État. Elle lui reconnaît un droit de réglementation aussi profitable au public

dont il protège les intérêts qu'aux compagnies dont il affermit le crédit. L'État ne saurait sans faiblir à ces devoirs, se désintéresser complètement de cette « force morale, sociale, économique, administrative et financière » qu'est l'assurance.

Si, au point de vue économique, ce principe de liberté, tempéré de légères restrictions, a servi de ligne de conduite aux différents gouvernements qui se sont succédé en France depuis un siècle, il en est de même au point de vue politique. Et là, le régime libéral n'est pas seulement la conséquence de théories plus ou moins abstraites ou de l'état des mœurs, mais il est établi en termes formels par nos différentes constitutions et toute notre législation s'inspire ou tout au moins devrait être inspirée de ce mot de liberté.

Or il n'y a rien de plus contraire à la liberté que le monopole, qui comporte toujours un sacrifice des droits individuels. Ce sacrifice est léger s'il est commandé par de pressantes considérations d'utilité sociale ou d'intérêt fiscal.

Mais le monopole des assurances, qui est, soit à l'un, soit à l'autre de ces deux points de vue l'un des plus discutable, s'attaquerait à la masse des habitants du pays, en portant atteinte à la liberté individuelle, au droit de propriété et à la liberté des contrats, surtout s'il est revêtu du caractère obligatoire que réclament pour lui certains de ses partisans. De

plus, nombreux seraient ceux à qui il enlèverait leurs moyens d'existence en supprimant pour eux la liberté de l'industrie. Le socialisme est parti de l'idée, que semblait méconnaître l'individualisme, qu'indépendamment des droits de l'individu il y a les droits de la société ; n'est-il pas temps de rappeler que ces droits de l'individu n'ont pas cessé d'exister et méritent aussi le respect.

Et cependant, lorsque l'État, résolument entré dans la voie de l'exploitation directe, aura centralisé dans les mains les principales industries nationales, que deviendra la liberté individuelle en face du colossal organisme que sera la machine administrative ? D'une manière générale, toute augmentation des pouvoirs de l'État, tout accroissement du nombre de ses fonctions ajoutent à son influence. Au delà de certaines limites, il peut y avoir là un grave danger. L'individu se sentira menacé d'abord dans ses droits électoraux, car le jeu du suffrage universel peut se trouver faussé par la pression que le gouvernement ne manque jamais d'exercer sur les fonctionnaires directement placés sous ses ordres, ce qui est injuste mais bien naturel, et aussi sur ses clients. Le danger serait d'autant plus grand qu'en matière d'assurance cette clientèle est très nombreuse, elle peut embrasser la collectivité des habitants du pays.

La réunion dans les mêmes mains de la puissance politique et de la direction d'une force économique,

outre qu'elle n'est pas pour celle-ci une garantie de bonne administration, n'est pas non plus pour les administrés une garantie de justice. « Quel que soit le système politique, dit M. Bourguin (1), un tel régime de centralisation économique menace la liberté individuelle autant par les libertés publiques. Si le pouvoir tombe entre les mains d'un parti intolérant qui dispose des emplois, des tarifs et des contraintes pour favoriser sa clientèle politique et satisfaire ses rancunes, il ne reste aucun refuge à l'individu contre l'arbitraire. Le mal est d'autant plus redoutable que les masses populaires ont rarement le respect de la pensée individuelle et la notion des droits de la minorité. Ces sentiments supposent un certain affinement moral et intellectuel qui manque peut-être encore à nos démocraties. »

A un point de vue d'un niveau plus élevé que celui des dissensions politiques et que l'on peut même qualifier de philosophique, nous voyons se soulever le conflit de la libre initiative individuelle et de la contrainte sociale : c'est en ce qui concerne la qualité morale de la prévoyance dont l'assurance n'est qu'une manifestation concrète. S'il est imposé, ce sentiment perd une grande partie de sa valeur.

La question de l'assurance obligatoire et celle du monopole sont intimement liées. A vrai dire, l'on

1. Bourguin, *les Systèmes socialistes et l'évolution économique* ch. XVIII.

peut concevoir le monopole sans l'obligation et aussi l'obligation en dehors du monopole.

Mais, si l'on voit dans l'assurance un service public, c'est qu'on la considère non seulement comme une bonne opération pour chaque individu, mais comme une institution utile à la société toute entière, comme un acte collectif de prévoyance sociale. S'il y a un intérêt personnel à être assuré, il y a aussi un intérêt public, car les risques d'incendie menacent tout le monde et que le refus d'un seul peut être préjudiciable à tous : « Il y a là, dit M. Couderc, une solidarité si étroite que l'on est amené nécessairement à conclure à l'obligation. A qui l'obligation peut-elle causer un préjudice ? A personne. A qui profitera-t-elle ? A tous. En face de la loi qui prohibe et punit sévèrement l'incendie volontaire, est-il admissible que l'État, par son imprévoyance, rende possible les désastres irréremédiables provenant des incendies ? »

A cela les moralistes répondent que parler de prévoyance obligatoire, c'est accomplir deux termes dont l'un est destructif de l'autre : ce qui fait, disent-ils, le mérite et l'efficacité de la prévoyance, aussi bien que de toute autre vertu, c'est la spontanéité, c'est la liberté, c'est la responsabilité de l'homme qui la comprend et la pratique. Par l'obligation, la valeur s'en trouve fortement amoindrie : « L'obliga-

tion, a dit M. Cheysson (1), est forcément stérile, elle détruit l'efficacité et la vertu sociale des institutions. En supprimant l'effort, elle abolit du même coup le mérite, elle n'élève plus les individus, elle ne rapproche plus les classes. Ce n'est plus l'acte d'un homme libre, qui, librement, s'impose une privation, une épargne, ou vient en aide à son semblable. La formule et l'automatisme, au besoin servi par la gendarmerie, ont remplacé les initiatives spontanées qui ne sont cependant fécondes qu'en raison de leur liberté. »

Peut-être, cependant, convient-il de se montrer en économie politique moins intransigeant qu'en morale. Pour nous, ce débat présente un intérêt plus théorique que pratique. En fait, l'assurance contre l'incendie, l'assurance immobilière surtout, est tellement répandue aujourd'hui que la rendre obligatoire ne serait que consacrer un état de choses accompli. C'est d'ailleurs la seule branche de l'assurance où les partisans du monopole soient d'accord pour réclamer l'obligation, c'est celle où elle serait le plus facilement applicable et le moins difficilement acceptée. Aussi, si, d'autre part, la constitution du monopole ne rencontrait de plus sérieuses difficultés, nous croyons que sur ce point pourrait fléchir la rigueur

1. Cheysson, Discours prononcé à la Société politique et sociale de Lyon, *Assurance moderne* du 31 octobre 1895.

des principes. L'individu sera-t-il moins vigilant, prendra-t-il moins de précautions parce que, en cas de sinistre, il devra s'adresser à l'État et non à une compagnie privée ? Cela dépendra surtout de la façon dont l'État comprendra son rôle d'assureur.

Il est encore un principe que blesserait profondément l'obligation de l'assurance. La violation en serait d'autant plus grave qu'il est l'un des plus essentiels de notre droit : c'est le droit de propriété, dans lequel les jurisconsultes romains et les rédacteurs du Code civil nous ont accoutumés à voir trois éléments : le *jus utendi*, le *jus fruendi* et le *jus abutendi*. Quoique ce dernier soit susceptible d'excuser les plus graves abus, on n'y a jamais voulu apporter de dérogation de peur de tomber dans l'arbitraire. Forcer le propriétaire à s'assurer contre l'incendie, lui imposer le mode de garantie à prendre, fixer la part de ses revenus qu'il devra chaque année y consacrer, c'est gravement attenter à son droit.

Les juristes ne sauraient aussi manquer de protester contre l'atteinte que l'assurance obligatoire porterait à la liberté des contrats. Le contrat d'assurance prend sa source dans la libre discussion, il implique la plus parfaite égalité entre les parties qui en débattent les conditions avant de le conclure. Si l'une d'elles a la faculté d'édicter et d'imposer ses volontés, ce n'est plus un contrat, c'est un acte unilatéral et non bilatéral.

On objecte que les compagnies d'assurances possèdent un monopole de fait qui met leur client entièrement entre leurs mains. Elles peuvent en profiter pour lui imposer des conditions draconiennes, grâce aux clauses habilement rédigées contenues dans les polices, que, par ignorance ou indifférence, il signe les yeux fermés. N'exagérons point la portée de cet argument. La concurrence, souvent bien atténuée mais réelle cependant que se font les compagnies, les oblige et les obligera de plus en plus à tenir compte des besoins de l'assuré, à modérer leurs tarifs, à amender les termes de leurs polices, à remplir tous leurs engagements. Il restera toujours au propriétaire mécontent une suprême ressource, celle de ne pas s'assurer.

En face de l'État, assureur unique et tout-puissant, les assurés perdront ces garanties. C'est une loi qui règlera les conditions du contrat, qui indiquera le mode dans lequel il devra être passé; c'est, chaque année, la loi de finances qui fixera le montant de la prime. Celle-ci perdra aussitôt son caractère de dette volontaire pour se transformer en un véritable impôt.

Oltre le désagréable effet moral que produira sur son esprit la vue de sa feuille d'impôts notablement augmentée, le contribuable aura quelques dangers à craindre du fait de cette transformation.

Il pourra d'abord concevoir quelques doutes sur

la fixité de ce nouvel impôt, à qui pourra peut-être s'appliquer cette phrase de M. Cochery, ministre des finances, parlant du projet d'impôt sur le revenu : « Cet instrument fiscal d'une rare souplesse permettrait, par une simple majoration de coefficient, d'augmenter les ressources du budget. » Le monopole sera un moyen commode de parer à ses déficits annuels, s'il est aussi facile d'en augmenter le rendement. Aujourd'hui la prime est un véritable forfait : avec elle, il n'y a pas d'aléa, toute demande postérieure de l'assureur est impossible. Il faut bien croire que cet avantage est appréciable, puisque l'assuré préfère s'adresser aux compagnies par actions qu'aux sociétés mutuelles, où le tarif des cotisations est, en général, moins élevé mais qui peuvent demander une contribution supplémentaire.

Le recouvrement de la prime ne se fera pas non plus dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui : sans doute les compagnies ne sont pas toujours disposées à accorder les plus grandes facilités de paiement, mais il est peu probable que les percepteurs se montrent plus tolérants et qu'ils soient avares d'avertissements et de sommations avec ou sans frais. Pourra-t-il y avoir avec l'État des accommodements ? Ce n'est pas son habitude.

La perception de la prime d'assurance sous la forme ordinaire des impôts directs aura cependant pour l'assuré ce léger avantage de lui permettre d'en

échelonner le paiement, comme cela se pratique en Saxe où une loi de 1876 autorise le versement de la prime en deux mois. Les compagnies l'exigent d'avance, afin de pouvoir payer les indemnités au fur et à mesure des sinistres, en les prélevant sur les sommes recueillies.

L'État assureur revendiquera-t-il pour la prime-impôt son droit de préférence et primera-t-il les autres créanciers ? Ce serait là une nouvelle dérogation au droit commun.

Au cas, facile à prévoir où quelque difficulté s'élèvera entre l'État et l'assuré, quels tribunaux la trancheront ? Probablement, comme le demande M. Couderc, les tribunaux administratifs auxquels est dévolu le contentieux des impôts directs. Ils ont une certaine tendance à juger dans le sens le plus favorable à l'État. Les tribunaux ordinaires se sont montrés jusqu'ici plutôt hostiles aux prétentions exagérées des assureurs.

Nous sommes loin du contrat « librement discuté et consenti » dont parle M. Couderc. « Une assurance dans ces conditions, écrit M. Gotteron, envers un monopole tout-puissant, en dehors et au-dessus de tout contrôle possible, devient non pas seulement un leurre, une déception, mais un traquenard, un guet-apens. De sorte que le citoyen qui, prenant une assurance selon le bon plaisir de l'assureur, croirait faire un acte de prévoyance, accomplirait

au contraire un acte de souveraine imprévoyance et d'insécurité (1). » Souhaitons que ces paroles sévères ne se justifient pas, mais il est évident que le monopole implique la disparition d'une garantie précieuse pour l'assuré, celle du contrôle auquel les compagnies sont soumises par l'État-contrôle pas assez sévère, dit-on même, et qu'il ne remplace cette garantie par aucune autre équivalente, sinon par la confiance obligatoire en l'esprit de justice et de tolérance de l'administration.

La loi du 2 mars 1791, la Constitution de l'an III et celle de 1848 ont proclamé en France la liberté du travail, sauf, naturellement, les quelques restrictions que commandent l'ordre public et les bonnes mœurs. Elle avait été, jusqu'à la Révolution, entravée par certains groupements sociaux, corporations, jurandes, maîtrises, qui l'avaient confisquée à leur profit. L'État qui l'avait alors rendue au peuple, va-t-il la supprimer et vouloir s'en réserver le bénéfice ? Sortant de son rôle qui est essentiellement de veiller à la sécurité du dehors et à l'ordre intérieur, va-t-il se substituer aux individus dans l'exercice de leur profession ? Ce serait là non seulement attenter gravement à leur liberté, mais presque chercher à les empêcher de vivre et de subvenir à leurs besoins, puisque le

1. L. Gotteron, ancien sénateur. A propos de monopoles, *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 février 1910.

seul moyen légitime d'existence, c'est le travail. « Toutes les fois, dit Auguste Comte, qu'un ou plusieurs individus forment un nouveau moyen d'existence qui ne porte aucune atteinte à la personne ou à la sécurité d'autrui et qui ne blesse en rien la morale, nous mettons ce moyen au rang des propriétés, quelle qu'en soit d'ailleurs la nature. Nous reconnaissons que ceux qui en sont les auteurs peuvent en jouir et en disposer comme de toutes les autres choses qui sont désignées sous le même nom. »

Les employés des compagnies d'assurances ont vigoureusement protesté chaque fois qu'il fut question d'établir le monopole. Nombreuses furent, en 1848, les pétitions qu'ils adressèrent à l'Assemblée nationale au sujet du projet Garnier-Pagés. Citons-en une dont le fond ne manque pas de vigueur et de logique et dont la forme se recommande à l'attention des lettrés :

Citoyens représentants

Les principes démocratiques sont menacés dans nos personnes, mais nous tournons les yeux vers vous et nous sommes sans crainte.

Hommes libres, on veut imposer à notre liberté des limites autres que la liberté d'autrui.

Travailleurs, on veut au nom de théories sociales et de l'inconnu, briser les éléments de notre travail.

Membres de la grande famille, on veut confisquer notre propriété en détruisant des revenus modestes mais certains, dus à nos efforts incessants, à nos travaux de chaque jour.

Tels seraient, en effet, les conséquences immédiates du monopole par l'État des assurances contre l'incendie dont nous sommes les auxiliaires.

Mais, citoyens représentants, entre les projets nés de l'erreur des uns et des préjugés d'un grand nombre, il y a le droit devant lequel tout s'incline et s'abaisse dans notre jeune République.

Notre droit, c'est le symbole vivant de la devise républicaine que vous êtes appelé à défendre. Il s'appuie sur la liberté, et la liberté la plus précieuse, celle de vivre en travaillant.

Il s'appuie sur l'égalité, nos établissements n'ayant aucun privilège.

Si l'État devient assureur, ce ne sera pas au nom de la liberté puisqu'il le ravira aux 60.000 travailleurs vivant de ce travail.

Ce ne serait pas au nom de l'égalité, puisque l'égalité qui est le droit, de tous à tout, disparaîtrait devant le droit d'un seul contre tous.

Ce ne serait pas au nom de la fraternité, car pratiquer la fraternité, c'est ouvrir à tous les sources d'une félicité que nul ne doit trouver aujourd'hui que dans le travail.

Ce ne serait pas davantage au nom de l'abolition

d'un privilège, car chacun peut exercer l'industrie des assurances sous la forme anonyme ou commanditaire, à ses périls et risques, sans d'autres obligations que celles imposées par les lois et règlements à tous les citoyens.

Ce ne serait même pas au nom de l'économie privée ou de la fortune de l'État, les chiffres l'ont prouvé, la pratique l'affirme.

Pénétrés de cette idée, qu'en défendant nos intérêts privés, nous restons fidèles à la défense des intérêts généraux et des principes dont nous vous avons confié la garde, nous vous le répétons, citoyens représentants, nous demeurons sans crainte.

De tournure plus juridique, mais non moins fermes dans leurs protestations, sont les vœux et mémoires rédigés par les Chambres de commerce, les syndicats agricoles, lors des plus récents projets de loi.

Les partisans du monopole opposent à ces critiques deux sortes de réponses : l'intérêt général prime ceux des assureurs. Le monopole apporterait dans le service de l'assurance une telle simplification et permettrait d'y réaliser de telles économies que l'on peut bien porter cette atteinte à la liberté de travail. Il ne se passe pas autre chose dans l'industrie lorsque l'introduction ou le perfectionnement du machinisme viennent priver de leur gagne-

pain de nombreux ouvriers : c'est là la rançon du progrès.

D'autres disent, qu'en somme, le monopole ne lésera personne, sinon les principaux dirigeants des compagnies d'assurances, à qui les ressources ne manquent pas. En effet, les fonctionnaires dont dispose aujourd'hui l'État ne lui suffisent pas et il sera bien forcé d'en créer d'autres, que l'on prendra parmi les anciens employés des compagnies. Ceux-ci trouveront même, au service de l'État, des garanties et des avantages qu'ils n'avaient pas auparavant.

Cette solution, quoique respectant davantage les droits des agents d'assurances, est loin, par un autre côté, de donner satisfaction. Elle ne ferait qu'aggraver ce mal que l'on nomme le fonctionnarisme. Non seulement celui-ci représente l'oppression électorale et l'irresponsabilité, mais son développement, au delà des limites normales, serait de nature à porter un coup funeste à l'industrie libre en détournant d'elle une trop grande part des intelligences et des capacités. Ainsi serait constituée une immense bureaucratie vers laquelle, a dit Stuart Mill, « le pays tournerait sans cesse les yeux, la foule pour en recevoir l'ordre et la direction, les gens capables pour y entrer et, une fois entrés, s'y élever ». On estime à près d'un million le nombre des fonctionnaires en France, c'est-à-dire, un sur quarante habitants, c'est là une proportion plus que suffisante. Le rêve de

tout bon père de famille français est aujourd'hui de voir ses fils entrer dans l'administration, où l'on ne trouve que des places pas toujours extrêmement bien rétribuées sans doute, mais de tout repos, où la sécurité du lendemain est assurée par la fixité des appointements et celle de la vieillesse par la perspective d'une modeste retraite. Que de forces se perdent, qui auraient pu trouver dans une vie plus active un meilleur emploi !

Si le monopole des assurances menace de façon immédiate dans l'exercice de leur profession d'abord les assureurs, ce n'est pas à eux seuls qu'il peut inspirer des craintes. De l'avis de presque tous ses partisans, il ne doit être qu'une étape et préparer les voies à l'établissement de nombreux autres.

En poussant à ses extrêmes conséquences la théorie de Wagner sur les services publics, il est peu d'industries qui puissent échapper à la mainmise de l'État, car presque toutes touchent par quelque côté à l'intérêt général : on a proposé déjà maintes fois d'établir le monopole de l'alcool dans un but d'hygiène publique et la nationalisation des terrains urbains pour garantir les habitants des villes contre les spéculations sur les loyers. Il importe à tout le monde que l'agriculture et l'industrie soient prospères et le commerce actif : doit-on conclure directement qu'il faut socialiser tous les moyens de production et d'échange ?

A côté des écoles socialistes qui construisent des systèmes de société idéale sur des fondements entièrement nouveaux, il en est d'autres qui, jugeant la réalisation intégrale de ce programme sinon chimérique, du moins lointain, cherche à transformer la société en effectuant les réformes peu à peu, méthodiquement et progressivement.

Le programme de ce parti socialiste réformiste a été nettement défini par M. Millerand, dans le célèbre discours qu'il prononça à Saint-Mandé le 30 mai 1896. En tête des revendications sociales, il place « l'intervention de l'État pour faire passer du domaine capitaliste dans le domaine national les diverses catégories des moyens de production et d'échange au fur et à mesure qu'elles deviennent mûres pour l'appropriation sociale... Il ne saurait s'agir seulement de la transformation de ces trois catégories des moyens de production et d'échange que l'on peut qualifier de classiques : le crédit ou la banque, les transports par voie ferrée, les exploitations minières. Voici, à côté d'elles, pour prendre un exemple qui ne saurait souffrir de discussion, une industrie qui, incontestablement, est mûre dès à présent pour l'appropriation sociale, parce que, monopolisée en quelques mains, rapportant à ses exploiters des profits énormes, caractérisée à la fois par le perfectionnement de son machinisme et par la concentration intense de ses capitaux, elle est

toute désignée pour former une matière féconde et facile à l'exploitation sociale : j'entends parler des raffineries de sucre. C'est un exemple, ce n'est qu'un exemple ». Ces paroles pourraient, à la vérité, s'appliquer presque aussi bien aux assurances.

La préoccupation de l'intérêt général n'influe pas seule le choix des industries qui doivent être soumises au monopole. Il s'en joint d'autres d'ordre purement fiscal et budgétaire. Cela ne fait que diminuer les garanties dont jouit l'industrie privée, qui peut dès lors s'attendre à tout moment à voir l'État jeter sur elle son dévolu. C'est là un point également mis en lumière pour un mémoire adressé en 1848 à l'Assemblée nationale : « Quoi ! Les industriels, des hommes de capacité auront exposé et souvent consommé leur fortune, consacré leurs veilles et leurs travaux à créer ou à organiser entre eux et leurs concitoyens une forme de garantie réciproque et tutélaire contre les périls communs ; après des efforts inouïs et de nombreuses tentatives, ils seront parvenus à se faire comprendre, et quand le moment de jouir du fruit de leurs dépenses et de leurs fatigues sera arrivé, le gouvernement viendra leur dire : « La position est bonne et j'use de mon droit du plus fort pour vous en chasser et pour me l'approprier, » Et il croira justifier cette inqualifiable spoliation en alléguant pour excuse le profit qu'il espère en tirer. A ce compte, et avec de tels dogmes, il n'y a pas une

exploitation industrielle, pas un établissement en France dont les intéressés ne doivent trembler. »
Va-t-on avoir maintenant à redouter de faire de trop gros bénéfices et d'attirer ainsi sur soi la malveillante attention de l'État ?

La crainte seule que peut causer le bruit de l'établissement d'un monopole suffit à jeter le trouble dans l'industrie, de même que la crainte de l'impôt sur le revenu suffit à faire émigrer les capitaux.

Le rôle de gouvernement n'est pas d'effrayer les intérêts, mais bien plutôt de les rassurer : prospérité et sécurité vont de pair.

II

Pour Wagner, le principe que tout ce qui intéresse la collectivité relève du domaine de l'État ne souffre pas d'exceptions. Il reconnaît cependant que ce principe ne saurait être appliqué immédiatement et en tous lieux. L'établissement de chaque monopole demande à être étudié plus en détail, et c'est en étudiant la nature même de l'assurance, son organisation, son rôle pratique, qu'il va compléter son argumentation.

L'assurance, dit-il, est une mutualité. Elle a son fondement dans une association dont les membres, tous exposés à être victimes d'un pareil événement dommageable, trouvent les uns dans les autres une

garantie réciproque. Comme, généralement, ils ne se connaissent pas entre eux, l'assureur est là pour leur servir de trait d'union. Que ce rôle d'intermédiaire soit rempli par un industriel qui cherche à en tirer bénéfice, par un de ces êtres purement moraux, création artificielle du droit, que l'on nomme des sociétés, ou par l'État, peu importe en principe aux intéressés. Ils ne demandent qu'une chose, c'est que l'assurance soit organisée et administrée le mieux possible, dans les meilleures conditions de sécurité et de bon marché.

C'est un fait d'expérience, l'assurance excède les forces et la capacité de l'individu. L'exploitation collective est seule capable de lui donner portée et efficacité. Quelle est, de ses deux formes, étatique ou sociétaire, la plus adaptable à l'assurance ?

Reconnaissons d'abord, avec Wagner lui-même, les brillants résultats auxquels aboutit l'exploitation capitaliste, au point de vue de l'économie privée. Les compagnies d'assurances offrent un remarquable exemple de la force et de la productivité des associations de capitaux.

Intelligemment gérées par les administrateurs en vue d'en retirer le plus gros bénéfice possible, activement soutenues par les actionnaires, elles ont des qualités de souplesse et d'initiative dont leur organisation bureaucratique prive les administrations publiques : « Elles cherchent le succès par tous les

moyens, elles ont des agents qui vont de maison en maisons chercher des assurances, elles paient des commissions, font des réclames, ont une presse à elles, amorcent le public, embrouillent les conditions du contrat, se servent comme d'une réclame de la publicité légale ou volontaire qu'elles donnent à leurs états de situation ; et en même temps, prétendent que personne ne peut y reconnaître la véritable situation d'une entreprise d'assurance. Ces moyens leur assurent la victoire dans la lutte pour la vie.

Mais à quel prix ? (1) »

Et sans réflexion, ils estiment les risques de façon exagérée et poussent le client à la surassurance, afin de toucher eux-mêmes un tant pour cent plus élevé. Bref, ce qui caractérise ce régime, c'est une confusion extrême, une dépense énorme et en pure perte de temps et d'argent, une dispersion inutile et un très mauvais emploi de forces économiques.

Peut-on dire, même qu'en fait, la libre concurrence existe en matière d'assurance incendie ? Il n'en est rien. Les principales compagnies sont syndiquées et sont maîtresses du marché. Elles jouissent d'une situation privilégiée qui leur permet, non seulement d'imposer un tarif de primes identique et très élevé, mais aussi pour s'opposer à la réussite des sociétés

1. Chaufon. *Les Assurances leur passé, leur présent, leur avenir*, t. I, p. 649.

nouvelles qui se fondent, espérant prospérer en offrant à leurs clients de meilleures conditions. Cependant, dans certaines régions, se fondent des sociétés mutuelles locales, qui, ne cherchant pas à faire de bénéfices, peuvent sérieusement concurrencer les compagnies. Celles-ci n'hésitent pas à abaisser leurs tarifs pour faire pièce aux mutuelles.

Il en résulte cette situation bizarre, que deux risques de même importance mais situés dans des régions différentes, sont l'objet de primes présentant entre elles un écart considérable. Citons, à titre d'exemple, ce fait que le mobilier renfermé dans une maison présentant le minimum de chances d'incendie paie, pour mille francs de valeur assurées 0 fr. 10, en Loir-et-Cher, 0 fr. 40 à Lyon, 0 fr. 75 à Paris, 0 fr. 90 dans l'Oise, et 1 fr. 00 dans la Loire.

Autre exemple d'abus provenant de la mauvaise organisation des compagnies : il leur arrive de faire payer deux fois les primes qui assurent le même risque. Ainsi les risques immobiliers sont assurés d'abord par le propriétaire et ensuite par les locataires responsables en vertu des articles 1733 et 1734 du Code civil : que les locataires soient assurés ou non, le propriétaire paie la même prime. De même, les risques mobiliers sont assurés par les locataires et par le propriétaire qui répond de l'incendie dû à un vice de construction.

A cet état incohérent de l'assurance, le monopole

seul est capable d'apporter un remède. Lui seul peut donner à l'assurance l'unité de vues et de direction, en organiser et en centraliser les services, et lui faire rendre, avec le minimum de dépenses et d'efforts, le maximum d'effet. L'État est pour cela admirablement outillé. Il est à la tête d'un corps de fonctionnaires très complet. Répartis sur tout le territoire, ils sont en contact direct et permanent avec la population.

Leurs fonctions sont bien délimitées, leurs opérations soumises à un contrôle incessant. Les devoirs que l'assurance fera peser sur cette bureaucratie sont analogues à ceux qu'elle remplit déjà : ainsi les services de la police des constructions et de l'assurance immobilière. Il y aura, outre une notable économie, une grande simplification à attribuer à certains services déjà existants, sans qu'il en résulte pour eux un trop fort surcroît de besogne, certaines fonctions de l'assurance, par exemple, à faire percevoir les primes par les percepteurs ou les faire recouvrer par les facteurs.

Seul aussi, l'État pourra réaliser l'égaleisation des risques dans le temps et dans l'espace et pourra imposer des tarifs uniformes et constants, qui ne varient pas suivant les besoins de la concurrence ou sous l'influence de causes étrangères à l'assurance. Ceci sera conforme à la plus stricte justice, car si actuellement, il arrive que certains risques ne paient

pas assez, les assureurs compensent largement cette perte en surtaxant d'autres.

Il serait d'autant plus naturel que l'on confie à l'État l'assurance réparatrice — c'est là un point sur lequel Wagner insiste beaucoup — qu'il se trouve déjà investi du pouvoir de diriger l'assurance préventive. Le service de celle-ci rentre dans les attributions générales de l'État en matière de police et de sécurité. L'individu ne saurait prendre, en ce sens, que des mesures d'une portée restreinte et d'une efficacité douteuse. En raison de leur corrélation étroite, il y aurait une grande simplification de service et un grand intérêt pratique à réunir dans les mêmes mains les deux formes de l'assurance. Le nombre et la violence des incendies laissent indifférent l'assureur par spéculation ; peu lui importe le montant des indemnités versées, pourvu qu'il présente avec celui des primes encaissées un écart suffisant. On peut même aller plus loin et dire que son intérêt est que l'assurance préventive soit mal organisée, car plus les risques sont graves, plus les primes sont élevées.

Dans les pays où l'assurance est transformée en service public, les mutuelles consacrent une bonne partie de leurs bénéfices à améliorer les moyens destinés à combattre l'incendie, en particulier, à subventionner les corps de pompiers, elles savent que ce n'est pas là de l'argent mal employé. Les compagnies

privées ne consacrent à ce but que des sommes insignifiantes, lorsqu'elles ne s'en désintéressent pas complètement.

Ce n'est cependant pas là un argument suffisant. Le droit de police est pour l'État un droit très général, il n'en découle pas qu'il doive seul administrer tout ce qu'il est chargé de surveiller : son droit de police sur certaines denrées alimentaires ne lui confère pas le monopole du commerce de ces produits. Il en va de même pour les assurances. D'ailleurs, les compagnies tiennent compte, dans la fixation du taux de la prime, de la situation du risque et de la façon dont son organisés, dans chaque lieu, les moyens destinés à combattre le feu.

L'injustice consisterait même à faire contribuer dans une trop large mesure les compagnies d'assurance à l'entretien de ces services, car ce seraient en définitive les assurés, c'est-à-dire les gens prudents et ceux qu'un sinistre touche le moins, qui couvriraient des dépenses utiles surtout aux imprévoyants que ruinerait un incendie.

L'organisation actuelle de l'assurance n'est pas non plus, tant s'en faut, la plus économique qui pourrait être. On apprécie la cherté d'une marchandise en en comparant le prix de revient avec le prix de vente, c'est-à-dire, dans la question qui nous occupe, en rapprochant le total des indemnités payées par

les compagnies d'assurances du montant des primes par elles encaissées.

Voici, d'après *l'Annuaire statistique de la France*, de 1906, le résumé des opérations faites l'année précédente par les 18 principales compagnies : les recettes se sont élevées à 135 millions de francs, dont 126 millions 1/2 produits par les primes nettes et 7 millions 1/2 par les fonds placés. Les dépenses ont atteint le chiffre de 187 millions 1/2.

Elle se décomposent ainsi :

Sinistres	63 millions	
Commissions	32	—
Frais généraux.	11	— 1/2 (1)

Les rapports aux primes de ces diverses sources de dépenses sont de :

- 50 o/o pour les sinistres
- 25 o/o pour les commissions
- 9 o/o pour les frais généraux.

Reste donc un bénéfice net d'environ 27 millions.

Notre attention et immédiatement attirée par la faiblesse relative des sommes qui, sous forme d'indemnités, font retour aux assurés, comparées aux chiffres énormes atteints par les commissions et le bénéfice industriel. N'est-il pas étonnant qu'après quatre-vingt-

1. C'est là un chiffre approximatif : certaines compagnies font rentrer dans les frais généraux les charges provenant de l'impôt.

dix ans d'expérience les compagnies soient encore obligées de recevoir annuellement une somme de primes représentant le double de celle que leur coûtent les sinistres. Ce chiffre de 63 millions comprend même, outre la part qui revient aux assurés, les dépenses de toutes sortes qu'ont entraînées les règlements, expertises, enquêtes, frais de justice, etc., que n'indiquent point les statistiques des compagnies.

Nous avons déjà fait allusion au rôle des agents ; il est, on le voit, des plus coûteux, puisqu'un quart des sommes versées par les assurés est destiné à leur rémunération. Et même ce taux tend à s'élever : il était, il y a quelques années, de 23 o/o, il dépasse aujourd'hui 25 o/o.

L'âpre concurrence que se font les compagnies en est la cause : un bon courtier est pour elles le plus précieux des auxiliaires et elles cherchent à se l'attacher par le meilleur moyen. Une réforme sur ce point ne devrait pas être impossible, mais, pour réussir, elle exigerait une entente unanime entre les compagnies. Si l'une d'elles, à l'exclusion des autres, s'avisait de réduire le tarif de ses courtages, ses meilleurs agents la quitteraient et porteraient leur clientèle à ses rivales.

Aggravant encore ce système, les grandes compagnies ont imaginé de pratiquer l'escompte des commissions : au lieu de les payer à leurs agents chaque

année au fur et à mesure de l'encaissement des primes, elle leur en versent d'avance le total pour toute la période pour laquelle a été conclu le contrat. Ainsi, à Paris, les compagnies escomptent jusqu'à 50 o/o, c'est-à-dire qu'elles versent aux intermédiaires qui leur procurent une assurance pour une durée de dix ans une commission égale à deux années et demie de primes.

L'escompte des commissions n'est pas seulement chère, elle est particulièrement dangereuse pour les nouvelles compagnies qui sont bien forcées de la pratiquer. « Elle a été, dit M. Debrock (1), une des principales causes de la ruine de beaucoup de compagnies. Les frais de premier établissement et les commissions absorbent souvent, en cinq ans, le premier quart de leur capital. Dans ce cas, on appelle un second quart en faisant espérer aux actionnaires que les sommes dépensées en commissions escomptées seront bientôt récupérées. Seulement on continue à payer au comptant 250 francs pour en recevoir 100, et, comme dans une compagnie de création récente les bénéfices se font attendre d'autant plus longtemps qu'elle ne peut pas être trop difficile dans le choix des risques et est forcée de consentir des rabais, cette expérience ne se réalise pas; les directeurs et admi-

1. L. Debrock, *les Assurances contre l'incendie*. Réformes nécessaires, p. 60.

nistrateurs, désireux de rester en place, luttent aussi longtemps que possible, dépensent tout leur capital sans arriver à la période bénéficiaire, et finissent par céder leur portefeuille pour payer les dettes de la Compagnie. »

L'assurance par l'État, en faisant disparaître une concurrence stérile, supprimera ce gaspillage d'une partie des primes allouées sous forme de courtages à ces trop nombreux et inutiles intermédiaires.

Ce qui rend encore l'assurance coûteuse, c'est qu'une grosse part des bénéfices qu'elle procure doit être prélevée pour le service du dividende à servir aux actionnaires. Aujourd'hui, le rôle du capital-actions dans l'assurance est minime. On pourrait même fort bien s'en passer, la garantie des assurés réside dans l'ensemble des primes bien plus que dans le capital social. Mais au début il en fut autrement. Il fallut que les premières compagnies réunissent des capitaux assez importants pour inspirer confiance aux propriétaires et le caractère d'entreprise hasardeuse que revêtait l'assurance légitime pour les premiers actionnaires, qui furent audacieux, une assez forte rémunération.

Ces compagnies ont réussi. Cependant, tandis que le risque qu'elles couraient s'atténuait à mesure que s'élargissait le champ des affaires et que les moyennes devenaient régulières, les actionnaires voyaient s'augmenter leurs revenus. Au lieu de songer à diminuer

le prix de l'assurance au profit de tous, les compagnies n'ont eu qu'un but : donner de la plus-value à leurs titres et en voir ainsi monter le cours. Aujourd'hui, les acheteurs des actions des compagnies d'assurances n'en tirent qu'un revenu normal. Cela rend, là aussi, toute réforme impossible, et le service du dividende constitue pour l'assurance une lourde charge.

Une charge plus lourde encore que celle du dividende, et dont, cette fois, on ne peut rendre exploitation privée, c'est celle de l'impôt. Les compagnies d'assurances contre l'incendie ne paient pas moins de 22 millions d'impôts par an. De 1895 à 1908, les dix-huit principales compagnies ont eu au total un bénéfice industriel de 201.000.877, soit une moyenne annuelle de 14.000.405. Les dividendes ont absorbé 238.000.801, 17.000.057 par an. Les impôts se sont élevés à 285.000.825, chiffre qui excède de 84 millions les bénéfices industriels et de 47 les dividendes. La presque totalité du poids de ces impôts retombe en définitive sur les assurés. Si l'on veut faire du monopole une source de gros revenus pour l'État, on ne les réduira pas. Les Anglais ont adopté un principe tout différent : depuis quelques années, tous les impôts sur l'assurance ont été supprimés.

De graves abus se produisent encore, au sein des compagnies, quant aux traitements alloués au conseil d'administration et à la direction. Trop souvent

le conseil d'administration se compose de personnalités plus décoratives que compétentes, recrutées parmi les notabilités du monde et de la politique. Bien que leur rôle soit peu actif, ses membres n'en touchent pas moins de fortes rétributions, bien que, propriétaires d'un certain nombre d'actions, en travaillant aux affaires sociales, ils s'occupent de leurs propres intérêts.

Le rôle du directeur, employé supérieur qui donne l'impulsion à tous les services et coordonne tous les efforts, est plus effectif. Il est pourtant permis de penser que l'importance de ses appointements, grossis d'allocations diverses, de tantièmes sur les bénéfices, dépasse celle de son travail.

Ce sont là autant de gros frais que réduirait fortement le monopole. Les administrateurs, le directeur, seraient des fonctionnaires gérant l'assurance avec prudence et probité, et, pour cela, suffisamment rétribués, mais pas exagérément, et non plus des rois de la finance jonglant avec les millions.

Cependant, malgré qu'elle soit mal organisée et chère, le besoin auquel répond l'assurance est tellement vif que l'homme hésite rarement à acheter ce qu'il prend au premier chef pour une garantie de sécurité. Cette garantie peut être en réalité très précaire et ne le met pas toujours à l'abri des événements contre les effets desquels il se croit protégé. Cette insécurité peut parvenir, soit du fait des condi-

tions du contrat, soit de celui de l'insolvabilité possible de l'assureur.

Le contrat d'assurance est l'un de ceux que nos lois ont le plus délaissés, et la France est l'un des pays les plus en retard dans cette branche de la législation. Au moment de la rédaction du Code civil et de celle du Code de commerce, l'assurance terrestre était peu répandue, mais nous savons quel magnifique développement elle a pris depuis. Le législateur ne s'est cependant guère départi de l'indifférence qu'il lui avait témoignée (1) Il a vu dans l'assurance une excellente matière à impôts et s'en est occupé surtout à ce point de vue étroit.

Une tentative de codification du contrat d'assurance a cependant été faite, il y a quelques années, par M. Trouillot, ministre du commerce. Il a nommé une commission qui comprenait, outre des juristes et de hauts fonctionnaires, des professionnels de l'assurance. Cette commission, sur un rapport de M. Lyon-Caen, a rédigé un projet de loi, que le ministre a déposé sur le bureau de la Chambre, le 12 juillet 1904.

1. Deux textes législatifs, visant seulement des points de détail, ont été promulgués à des dates assez récentes. L'un, du 19 février 1889, est relatif à l'attribution des indemnités dues par suite d'assurances, l'autre, du 2 janvier 1902, à la compétence en matière d'assurance.

« Sans doute, dit l'exposé des motifs qui précède le projet de loi, pour les assurances comme généralement pour les autres contrats, le législateur doit le plus souvent, par respect pour la liberté des conventions, se borner à édicter des règles interprétatives que les parties sont toujours libres d'exclure par l'expression d'une volonté contraire. Mais en cette matière, il est indispensable que la loi formule quelques dispositions prohibitives ou impératives. La raison en est simple. En fait, les assureurs et les assurés ne contractent pas dans une situation de parfaite égalité. Les principales clauses des polices imprimées par avance sont arrêtées par les compagnies d'assurances elles-mêmes et les assurés sont d'ordinaire obligés de les accepter telles quelles, sans être admis à les discuter. Parmi ces clauses, il peut y en avoir et il y en a parfois d'exorbitantes qui sont à la fois très favorables à l'assureur et très préjudiciable à l'assuré, en ce qu'elles restreignent beaucoup pour ce dernier les avantages de l'assurance... Le législateur a ici un devoir impérieux que ne peuvent remplir les tribunaux pour lesquels la convention fait la loi des parties. Il faut que la loi remplisse une sorte de mission sociale, qu'elle intervienne pour protéger le faible contre le fort, l'assuré contre l'assureur, en prohibant certaines clauses ou en imposant certaines autres. »

Ce projet, bien que certains le jugent encore trop

favorable aux assureurs, aurait certainement eu de bons résultats, il aurait tout au moins servi à simplifier la rédaction des contrats. Cependant, sa venue en discussion devant la Chambre n'apparaît pas comme prochaine.

En face des compagnies, puissantes par elles-mêmes et en outre syndiquées, l'assuré est isolé, il est forcé d'accepter leurs conditions. L'assureur, aidé de l'expérience que lui a donné un long exercice de sa profession, rédige les clauses du contrat et, habilement, il en laisse la responsabilité à son client qui est généralement un ignorant des choses de l'assurance. Ainsi il est généralement stipulé que le contrat a été rédigé uniquement sur les déclarations de l'assuré, qui en assume la responsabilité, que l'examen du risque par les agents de la compagnie ne peut être invoqué contre elle, et que toute réticence ou fausse déclaration entraîne la déchéance. Il faut que l'assuré définisse très exactement son risque, qu'il connaisse les nombreuses et subtiles variations que peut présenter le tarif de la compagnie à laquelle il s'adresse, de manière que celle-ci n'ait plus qu'à appliquer la prime correspondante. Une telle déclaration peut, en toute bonne foi, être entachée de quelque légère erreur, présenter quelque restriction : la pénalité n'en sera pas moins sévère, ce sera la déchéance.

Le rôle des agents, que par ailleurs nous avons vu

presque inutile et très coûteux, s'avère ici dangereux : l'agent, en effet, est irresponsable. Peu lui importe que le contrat soit plus ou moins bien établi, qu'il contienne quelque clause qui lui enlève toute valeur. Une fois la police signée, l'agent disparaît. Le contrat a été conclu directement entre la compagnie et l'assuré. Et cependant celui-ci n'a vu que l'agent, mais au lieu du guide désintéressé et tout disposé à l'éclairer sur les conséquences de son acte, il n'a eu en sa présence qu'un intermédiaire irresponsable et indifférent.

Toutefois, il faut reconnaître que ces dangers sont plus du domaine du possible que de celui du certain. Les statistiques indiquent qu'il n'y a de procès entre les assurés et les compagnies, à propos de règlements d'indemnité, que dans la proportion de 1 sur 550 : c'est un chiffre minime. Il arrive, à la vérité, que l'assuré hésite à engager un procès contre une compagnie puissante, qui usera de tous les moyens dilatoires et entrainera le plaideur à des frais énormes.

Là encore, en principe, le monopole donnera les plus complètes garanties, car l'État exploitera l'assurance, non dans un but de gain, mais pour n'en faire connaître à tous que les bienfaits.

Le monopole offrirait de substituer à des sociétés dont l'existence est précaire, l'État, dont les ressources sont inépuisables.

Depuis que la loi de 1867 n'en soumet plus la

création à une autorisation préalable, de nombreuses compagnies d'assurances-incendie ont disparu. De 1882 à 1908, on en compte 63. « De 1879 à 1903, dit le rapport de M. Buisson, sur 68 compagnies ayant pratiqué ou tenté de pratiquer l'assurance-incendie, 48 ont disparu. Le capital était de 301.800.000 francs, sur lesquels 124.109.000 ont été engloutis, soit une perte moyenne d'environ 5 millions. »

Ce qu'il importe surtout que l'État protège, ce ne sont pas les intérêts des capitalistes déçus dans leurs spéculations sur le malheur d'autrui, mais ceux des assurés eux-mêmes qui se sont fiés aux promesses des compagnies. Hors d'état de vérifier par eux-mêmes si les garanties offertes étaient réelles ou illusoires, ils sont dans un trop grand nombre de cas victimes de cette confiance.

C'est là la conséquence de la facilité avec laquelle peut se constituer une société d'assurance ayant bonne apparence sans disposer de capitaux. La loi exige bien le versement du quart du capital souscrit, mais elle n'empêche pas que cette libération ait lieu sous formes d'apports, c'est-à-dire en sommes ou actions remises aux fondateurs à divers titres. Ou bien le capital versé peut servir à rémunérer les courtiers, les intermédiaires, ou être dépensé en frais d'installation, de publicité, etc. Ainsi la société se présente au public avec un capital social respectable, mais la caisse vide. Bien plus souvent qu'une

mauvaise gestion, c'est la disproportion des risques avec les réserves qui entraîne la disparition de la société, c'est le défaut d'une encaisse métallique suffisante pour parer à des sinistres anormaux ou trop répétés qui la ruine.

Aussi ces critiques ne s'adressent pas aux grandes compagnies dont la solvabilité ne peut donner prise au moindre doute ; elles sont riches, bien dotées et peuvent envisager l'avenir sans crainte. Mais à côté d'elles, combien d'entreprises obscures, besogneuses, presque véreuses, trafiquent de la prévoyance et de la mutualité et exploitent la simplicité des pauvres gens ! Ceux-ci, généralement, s'assurent en raison de la personnalité de l'agent qui sert d'intermédiaire, et non du crédit de la compagnie, incapables qu'ils sont de discerner les bonnes sociétés des mauvaises.

Une surveillance et un contrôle rigoureux de la bonne gestion et de la solvabilité des compagnies ne présenteraient cependant pas un caractère d'intérêt très général, car le nombre de ceux qui sont appelés à en bénéficier est plutôt restreint. Le risque d'incendie est éventuel, il n'est pas certain.

La substitution de la garantie de l'État à celle des compagnies, donnerait elle une absolue sécurité ? Les graves événements politiques ont sur le crédit de l'État une répercussion beaucoup plus forte que sur les entreprises privées. Déjà, sous la Révolution,

l'État français a fait une banqueroute, bien que ses assignats eussent, dans les biens des émigrés, une garantie d'une valeur considérable. De même, après la guerre de 1870, si la Banque de France avait été une entreprise d'État, à quel taux serait descendu le billet de banque? tandis que l'établissement du cours forcé a été presque inutile.

Le danger de cette substitution serait encore moins pour l'assuré que pour l'État lui-même, qui ne devrait pas souhaiter voir s'étendre à l'infini sa responsabilité pécuniaire. S'il est seul et obligatoire assureur, aura-t-il comme les compagnies le droit de limiter sa responsabilité en cas de guerre, d'émeute, de tremblement de terre? En nos temps de « sabotage » et d'« action directe », l'idée qu'en allumant un incendie ils s'attaquent, non seulement à un anonyme « infâme capitaliste », mais directement à l'État lui-même, ne mettra-t-elle pas plus souvent la torche à la main des farouches adeptes des théories anarchistes et révolutionnaires? Ce péril ne sera peut-être pas toujours chimérique.

Mauvaise organisation, cherté, insécurité, les reproches que l'on fait à l'organisation actuelle de l'assurance sont graves. Aux abus de l'exploitation privée, le monopole apporterait un remède radical et énergique. Serait-il efficace? La théorie et la pratique sont deux choses bien différentes : c'est d'après les

les expériences faites en d'autres circonstances que l'État devrait régler sa ligne de conduite.

C'est aujourd'hui, devenu un véritable lieu commun, que de critiquer l'État entrepreneur de monopoles. On a tout dit, et depuis longtemps, en employant tour à tour le mode plaisant et le mode sévère, sur les trains de l'Ouest-État, qui arrivent en retard, les tabacs qui ne se fument pas, les allumettes qui refusent de prendre et les lettres qui se trompent de route trop facilement. Aucune des critiques que l'on adresse à l'exploitation étatique n'a cessé d'avoir sa raison d'être, il est utile de les rappeler brièvement en montrant spécialement de quelle façon l'assurance en souffrirait.

L'administration de l'État est, dit-on, d'abord, essentiellement lente et formaliste. Elle est composée d'une série de rouages ingénieux et compliqués, soumise à des contrôles minutieux, auxquels il faut fournir toutes sortes de pièces, de justifications, de signatures et de visas. Elle justifie ces précautions par le souci que l'on ne puisse suspecter son honnêteté, mais c'est aux dépens de la rapidité des opérations. Cette rapidité est cependant particulièrement précieuse en matière d'assurance. La réalisation des contrats et le changement de leurs conditions, le paiement des primes, la suppression des déchéances, rien de cela ne souffre de délais. Le règlement des sinistres surtout présente un grand caractère

d'urgence, puisqu'il doit replacer dans leur situation de fortune antérieure ceux qu'une catastrophe a ruinés ou fortement appauvris. On sait combien l'État est lent lorsqu'il s'agit de verser de l'argent, de remuer des fonds. On a même proposé de ne donner au sinistré qu'un acompte et de réserver, pour la fin de l'exercice, le règlement définitif de l'indemnité.

L'administration, dit-on encore, est dénuée de ces qualités qu'exigent à un haut degré les opérations d'assurance, la souplesse, la vigilance, l'initiative, à cause précisément de cette multiplicité et de cette complexité des rouages qui doivent se mettre en branle chaque fois qu'il s'agit de faire quelque chose de nouveau, à cause aussi de l'indifférence de son personnel qui n'est pas intéressé à réaliser des progrès ou des économies. De là, un travail non seulement peu intense à cause de la négligence des employés, mais aussi peu productif, car souvent fait à faux. Pour remédier à cela, on a proposé de créer des fonctionnaires intéressés : pourquoi dès lors taxer d'inutile le rôle des courtiers. L'assurance n'est pas une industrie passive qui attende le client ; elle oblige à des démarches, à des déplacements, à une surveillance de tous les instants. Le contrat qu'elle vise est de nature essentiellement aléatoire. Il faut apprécier non seulement l'indemnité que devra recevoir l'assuré en cas de sinistre, mais encore la plus ou moins grande chance qu'il a de la recevoir.

Cette estimation doit-être particulièrement rigoureuse, si elle est imposée par l'État. Celui-ci n'a pas besoin de pousser bien loin ses investigations pour fixer l'impôt foncier en raison du produit de l'immeuble ou celui des portes et fenêtres en comptant les ouvertures. Mais c'est manifestement d'après la valeur des objets soumis au risque que devra se régler l'impôt d'assurance, et cette valeur est difficile à déterminer. Une expertise préalable sera extrêmement coûteuse, surtout pour l'assurance mobilière. Le régime actuel est plus simple : l'assureur se fie aux déclarations de l'assuré et se borne à vérifier légèrement si elle paraît sérieuse et sincère. L'assuré doit faire, pour avoir droit en cas de sinistre, à une indemnité intégrale, une déclaration assez large. L'assureur ne le contrôle pas de très près car, après l'incendie, il ne paie que les dommages effectivement constatés par l'expertise. L'État ne pourra se contenter d'un procédé aussi simple : la base de l'impôt d'assurance doit être la justice pour aboutir, le cas échéant, au paiement d'une indemnité équitable. Ainsi la prime d'assurance mobilière ne pourra être fixée simplement, d'après le montant du loyer, car deux maisons ou deux appartements de même loyer peuvent contenir des mobiliers d'une valeur bien différente.

Lenteur, formalisme, manque d'initiative, ce sont là des critiques que peut s'attirer, outre l'État, toute

grande administration, quoique à un degré moindre. Mais il est un défaut dont celle-ci, est affranchie, et dont il semble que l'État ne puisse, au contraire, se défaire : c'est la constante confusion qui se produit entre ses deux domaines, politique et économique.

La haute direction de chacun des grands services publics est confiée à un ministre qui ne doit pas le plus souvent de se voir attribuer cet honneur à sa compétence reconnue dans les affaires qu'il est appelé à administrer : « Alors que la présidence du conseil d'administration des chemins de fer privés, écrit M. Vandervelde (1), est une véritable profession, que de même, il serait élémentaire de placer à la tête des chemins de fer de l'État des ingénieurs, des techniciens, des hommes de carrière étrangers à la politique, on s'en va chercher dans quelque province des avocats, des hommes politiques qui n'ont, le plus souvent, d'autres titres à la direction des locomotives nationales que les services qu'ils ont pu rendre à leur parti. Le ministre des Chemins de Fer, postes et Télégraphes en Belgique, éprouve-t-il un échec politique, il résigne en même temps ses fonctions administratives ; et c'est précisément cette confusion, cette incapacité et cette instabilité de ministres, cet hétéroclite mélange de fonctions contradictoires et

1.

incompatibles qui fournissent aux économistes libéraux le plus clair de leurs arguments. »

Cette instabilité ne se limite pas aux principales fonctions de chaque département ministériel, elle a de profondes répercussions dans le corps entier des fonctionnaires. Elle s'oppose à la formation de bonnes traditions administratives et contrarie l'unité de direction nécessaire à un fonctionnement satisfaisant des différents services publics.

De même, cette intrusion de la politique dans les autres attributions de l'État, puisqu'elle existe, devrait se limiter aux hautes sphères gouvernementales et ne pas se rencontrer à tous les degrés de l'échelle administrative. Il est cependant difficile de charger de gérer l'assurance des fonctionnaires de cet ordre, car c'est là une institution qui revêt un caractère particulièrement contentieux et qui soulève entre l'assuré et l'assureur un perpétuel antagonisme. On ne saurait encore moins songer à donner en cette matière une autorité considérable à des fonctionnaires, tels que les préfets ou les maires, détenant la puissance publique.

Des écrivains, des publicistes appartenant aux partis politiques les plus éloignés ont souligné le danger qu'il y a à investir l'État de la fonction d'assureur, ce qui prouve combien la méfiance qu'excite son incapacité en matière économique est universelle : « Voit-on d'ici, écrit un rédacteur de *la Dépêche*

de Toulouse (1) l'État obligé de se défendre contre les prétentions, les ruses du maraîcher gelé et du vigneron grêlé ? Mais il est évident que, dans l'établissement de la police et dans l'évaluation des sinistres, le sinistré sera pour le maire cette chose précieuse qui se nomme un électeur, tandis que l'État, ce qu'il est déjà pour beaucoup, l'être impersonnel que l'on peut voler sans s'en faire scrupule. »

Le remède à cela a été facile à définir, il l'est moins à appliquer. Il faut, dit-on, séparer le gouvernement des personnes de l'administration des choses, et donner aux grands services publics une complète autonomie. L'élément politique à sa fonction propre, qui est de légiférer, il doit s'y restreindre strictement et s'écarter avec le plus grand soin de l'administration proprement dite. Il ne peut cependant s'y résoudre et veut faire sentir partout son influence. Des lois et des décrets ne sont point suffisants pour changer cet état de choses ; il faudrait une réorganisation complète de nos mœurs politiques.

III

A ces considérations militant en faveur du monopole des assurances, Wagner en joint d'autres

1. Camille Sabattier. *Dépêche de Toulouse*, 12 juillet 1906.

découlant d'un point de vue assez original de politique sociale. Il y voit un moyen de corriger la répartition des revenus et de la fortune qui se produit sous l'empire de la libre concurrence, grâce à l'abolition de ce qu'il considère comme une grande injustice, grâce à l'abolition de la différence des primes.

Il ne nie pas que le système de la classification des risques ne soit en harmonie avec le système actuel de la propriété privée absolue et de l'économie politique individualiste. Il est conforme à la justice et à la logique, de faire payer au propriétaire une prime proportionnée au risque que court son bien. Voilà bien le cas, dit Wagner, de citer le proverbe : *Summum jus somma injuria*. Les risques ne sont pas ainsi soumis à l'influence directe et complète du propriétaire, ils résultent de faits historiques et de rapports économiques dont ce dernier n'est en rien responsable.

Ainsi, en matière d'assurance immobilière, un propriétaire n'est pas libre de modifier à son gré les risques que lui font courir un voisinage dangereux ou un service de secours mal organisé.

Mais surtout il est des faits dont il subit les conséquences sans avoir eu sur eux la moindre action, ce sont les faits historiques, dont les risques ne sont, en somme, que la résultante. De ces faits découle la façon dont s'est constitué un patrimoine, dont s'est formée une propriété : l'assurance doit les prendre

en considération. Le système strictement individualiste de la classification des prismes d'après les risques, ne tient aucun compte de ce bien historique général.

Pour éclairer sa démonstration, Wagner cite un exemple : pourquoi les paysans vivent-ils dans des chaumières ? A cause de l'oppression sous laquelle ils ont longtemps vécu, à cause des guerres qui les ont ruinés, des privilèges accordés à l'industrie, au commerce, aux villes en général, au détriment des campagnes : de là des différences de risques entre les immeubles urbains et ruraux, sur lesquels les compagnies se sont fondées comme sur des faits naturels pour établir leurs classifications des primes. Est-il juste que cette différence dans le danger qui provient d'une mauvaise organisation sociale soit aggravée par une différence dans les dépenses de protection ? La prime doit être égale pour tous les assurés. Mais les compagnies ont une trop grande tendance à écarter celui qui a de gros risques et de faibles ressources, elles sont mal qualifiées pour mener à bien une réforme si juste et si nécessaire. Il faut pour cela un assureur qui consente à se charger de tous les risques et qui accueille jusqu'aux assurés les plus humbles et les moins fortunés : l'État seul peut suffire à une si lourde tâche.

Cette théorie de l'impôt moelleux de fortunes et redresseur de torts n'est pas nouvelle : « L'impôt, a

dit Nitti (1), est une arme trop puissante pour qu'on la garde enfermée dans le petit arsenal des lois purement financières. » Notre législation commence à s'inspirer parfois de ces principes. En matière d'assurance, ils nous paraissent singulièrement hors de propos. Toute opération présente, en effet, un caractère individuel. Elle se fait *intuitu personæ et rei*. L'assurance apprécie et classe le risque moyen sur lequel il opère, il tient compte de la moralité de l'assuré, il change le contrat si le risque s'est modifié, il détermine le chiffre de l'indemnité en cas de sinistre : ce sont là des opérations strictement individuelles. De son côté, l'assuré ne cherche qu'à faire œuvre égoïste de prévoyance, en se basant sur sa situation et sur l'état de sa fortune. Faire disparaître de l'assurance le principe de la classification des risques, ce serait nier la justice qui résulte de l'appréciation exacte de chacun d'eux. « L'assurance, dit M. Chauffon (2) est la forme la plus parfaite du self help et de l'assistance par soi-même, c'est le plus bel effort de l'individualisme multipliant ses forces par l'association, mais sans s'y perdre. M. Wagner veut introduire dans cette institution une idée contradictoire de charité et d'assistance par autrui.

C'est contre cette dangereuse confusion que nous

1. Nitti, *Traité de la Science des finances*, p. 305.

2. Chauffon, *Des assurances*, t. I, p. 665.

nous élevons, non contre le généreux dessein qui l'inspire. »

Nul d'ailleurs ne conteste qu'à l'État soit réservée la mission de protéger les faibles, les mineurs, les incapables, mais il ne doit pas aller plus loin dans cette voie de prendre sous sa protection ceux que leur faiblesse, leur âge ou leur incapacité ne désignent pas spécialement à sa sollicitude. Des lois récentes, les lois ouvrières, les lois d'assistances, notamment celle de 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, ont peu à peu familiarisé l'opinion publique avec l'idée que l'État peut intervenir dans le domaine de la pure liberté individuelle par une nécessité d'intérêt social. Lors de leur discussion devant le Parlement, la plupart de ces lois furent votées sans soulever quand à leur principe de grosses difficultés; les objections portèrent surtout sur ce point qu'elles allaient ajouter un poids excessif à un budget déjà bien lourd. Mais il fut bien entendu que la loi de 1905 en particulier ne créait pas pour ceux qui devaient en être les bénéficiaires un véritable droit à l'assistance, le législateur se borne à reconnaître que l'État peut, dans un but purement charitable et pour venir en aide à certaines catégories déterminées de malheureux, disposer d'une partie des deniers publics.

Ce sont là, croyons-nous, des principes dont il serait dangereux de réclamer l'extension. Pourquoi l'État se croirait-il obligé d'intervenir pour réparer

les désastres d'incendie et de mettre à la charge de tous ce qui fut produit par l'imprévoyance de quelques-uns ? Il est mauvais d'accoutumer les esprits à l'idée d'un véritable droit à l'assistance. Dans une civilisation forte et civile, l'individu doit agir sous sa responsabilité personnelle. Son activité s'affaiblit si l'État s'avise de trop la réglementer et de là tenir sous une constante tutelle.

CHAPITRE IV

LE MONOPOLE AU POINT DE VUE FISCAL

A vrai dire, si la question du monopole des assurances émeut aujourd'hui si vivement l'opinion publique, ce n'est pas entièrement en raison des discussions d'ordre théorique que soulève le point de savoir si l'État a seul qualité pour exploiter certaines industries, dont celle des assurances, ou si celles-ci ne relèvent que de l'initiative privée. L'établissement de ce monopole est surtout demandé pour des raisons qui sont les meilleurs de toutes, pour des raisons de fiscalité. On y voit, en effet, pour l'État une source énorme de revenus.

Nos finances nationales sont aujourd'hui dans une situation sinon critique, du moins sérieuse. Les dépenses publiques, en France, sont allées en augmentant avec une rapidité extraordinaire et une sorte de régularité, chaque année voyant s'enfler le budget toujours un peu plus. Celui-ci qui, avant 1870, n'atteignait pas le deuxième milliard, a aujourd'hui largement dépassé le quatrième. Cette augmentation est

due a bien des causes : charges provenant de la guerre franco-allemande, travaux publics, politique coloniale, perfectionnements incessants des armements, enseignement gratuit, etc...

Ces dépenses une fois faites, le budget devrait, semble-t-il, retrouver un peu de stabilité. Il n'en est rien. A la période de progrès matériel et économique succède celle que l'on a qualifiée de période de progrès social. « La démocratie, disait, en 1907, M. Poincaré, ministre des Finances, qui prend de plus en plus conscience de ses devoirs sociaux, s'attache passionnément aux idées d'assistance et de prévoyance ».

Améliorer la condition de ceux qui peinent et souffrent, faire participer aux bienfaits de la civilisation les travailleurs, humbles artisans du progrès et qui en profitent trop peu, leur donner la sécurité de la vieillesse, prémunir l'ouvrier contre le chômage, les accidents, rêver pour l'agriculture un âge d'or nouveau où le paysan serait à l'abri des mille calamités auxquels il est en lutte, ce sont là assurément de généreuses conceptions. L'initiative parlementaire est-elle bien qualifiée pour en ordonner ou simplement en hâter la réalisation ? Cette réalisation même est-elle intégralement possible ? La question à ce point de vue n'est plus entière.

La législation sociale est devenue une véritable nécessité des sociétés modernes. Les objections d'ordre fiscal ne font qu'en retarder légèrement la

progression. Des représentants élus par le suffrage universel se montrent moins que d'autres avares des deniers publics, car toujours les classes au pouvoir cherchent à exploiter le budget à leur profit. C'est aujourd'hui le parti démocratique qui gouverne, c'est-à-dire celui qui comprend de plus en plus l'immense majorité de la nation; par conséquent, l'interventionisme des pouvoirs publics se développe rapidement en matière de retraites, d'assurances, d'assistance, etc.

Cette législation n'en est qu'à ses débuts; les charges qu'elle impose au budget sont déjà considérables, et elles iront en augmentant, non seulement en raison de l'extension que prendra l'application des lois actuellement votées mais parce qu'à celles-ci ne vont pas tarder à s'en ajouter d'autres. Aujourd'hui l'assistance et la prévoyance sociales grèvent le budget d'une centaine de millions, dont 50 pour l'assistance aux vieillards, et le reste pour des subventions aux mutualités, les enfants assistés, etc... La loi sur les retraites ouvrières, dont l'entrée en application est prochaine, coûtera plus cher encore. Les évaluations à ce sujet oscillent entre 110 et 140 millions.

On ne peut faire face à ces nouvelles dépenses avec les ressources normales du budget : celui-ci est régulièrement en déficit. Il lui en faut de nouvelles, mais où les trouver ? Assurément pas dans l'impôt.

Pendant longtemps le progrès général de la richesse publique alla de pair avec l'accroissement du budget, et le rendement des impôts passe de 800 millions, en 1820 à 1500 en 1869 sans qu'il eût été besoin d'établir beaucoup de taxes nouvelles. Aujourd'hui, les ressources des contribuables sont stationnaires : on constate que, depuis 1890, les annuités successorales, c'est-à-dire le montant des capitaux changeant de main chaque année par voie de succession, oscillent entre 6 milliards 600 millions et 6 milliards 800 millions. Dans la même période, le total des impôts a passé de 3 milliards 500 millions à plus de 4 milliards.

L'impôt est arrivé à son maximum de rendement, à une limite au-delà de laquelle la matière imposable se dérobe. La plupart des taxes nouvelles réclamées depuis quelques années par les divers ministres des Finances ont été repoussées par le Parlement comme vraiment inacceptables ; les autres n'ont produit que des sommes insignifiantes, en tout cas bien insuffisantes.

Il faut donc se tourner d'un autre côté. La voie du monopole est ouverte au législateur ; il va peut-être s'y engager. La raison qui guidera son choix entre les diverses industries qu'on lui propose d'annexer à l'État, consistera dans le plus ou moins gros bénéfice qu'il comptera en retirer, et le monopole des assurances, en général, et des assurances-incendie, en

particulier, lui a été présenté comme l'un des plus rémunérateurs.

Déjà, en 1848, le ministre des Finances Duclerc en évaluait le rapport à 24 millions, en instituant l'assurance obligatoire pour les meubles et les immeubles. 60 milliards de capitaux assurés, et ce chiffre ne pouvait qu'augmenter par la suite, devaient rapporter une recette brute de 60 millions, dont il fallait défalquer 50 o/o pour les sinistres et 10 o/o pour les frais. Or, à ce moment, les compagnies à primes et les mutuelles garantissaient seulement 25 milliards de capitaux : des calculs, où il est tenu compte, dans une si large proportion de risques non assurés dont il est difficile de prévoir au juste ce qu'ils coûteront ou rapporteront, sont bien hasardeux.

D'après M. Bourgeois également, le monopole de l'assurance incendie sera pour l'État une bonne opération. Les compagnies dit-il, encaissent annuellement 130 millions de primes, sur lesquelles les sinistres prennent 50 o/o en province, soit 57 millions sur 114 et 25 o/o à Paris, soit 4 millions sur 16. Sur les 69 millions restants, consacrés aux dividendes et aux frais généraux, l'État pourra faire de grosses économies.

C'est sur des bases analogues à celles du projet Bourgeois que MM. Carlier et Couderc ont établi le bilan de ce que rapporterait à l'État le monopole des assurances. Le premier escompte un bénéfice d'envi-

ron 250 millions et le second de 300 pour toutes les branches de l'assurance. Mais ils n'évaluent que de façon assez vague le produit de chacune d'elles.

Si nous nous tournons du côté des assureurs, c'est naturellement un autre son de cloche. Les uns se bornent à dire que l'État ne doit pas s'exagérer le chiffre des économies qu'il fera sur l'administration des compagnies, car il est probable qu'il aura des frais analogues : les frais d'écriture, d'encaissement, d'administration centrale seront à peu près les mêmes. D'autres vont jusqu'à dire que, non seulement, le monopole des assurances ne sera pas pour l'État l'élément de recette budgétaire qu'il se plaît à y voir, mais encore que ses opérations se traduiront par un déficit, car il lui incombera des charges que les compagnies ont pu éluder.

Ces charges proviendront de ce que l'État sera obligé d'expertiser chaque risque avant de l'assurer. Un mémoire des compagnies, datant de 1894, donne à ce sujet les chiffres suivants : il y a 7 millions de polices ; si chaque police donne lieu à expertise, en moyenne tous les cinq ans, il y aura à vérifier annuellement 1 million 400.000 contrats qui, taxés à 15 fr. en moyenne l'expertise, entraîneront une dépense de 21 millions.

On ne peut, pour établir le rapport éventuel du monopole des assurances-incendie, donner des chiffres avec une suffisante précision : les écarts

d'évaluation auxquels sont arrivés des gens cependant compétents en la matière, le prouvent. Tout dépendra de la façon dont sera organisé ce monopole, et, à ce sujet, les différents projets varient sur les points même les plus essentiels.

Les bénéfices supplémentaires que réalisera l'État-assureur proviendront de deux sources : d'abord des économies sur les frais de gestion, ensuite de l'entrée de nouveaux risques dans l'assurance, surtout si celle-ci est obligatoire.

L'administration de l'État, étant plus centralisée, permettra de réduire dans des proportions considérables les dépenses nécessaires à son fonctionnement. M. Couderec dit même que l'assurance constituée en monopole coûtera 150 fois moins cher qu'aujourd'hui où elle est exploitée par 150 compagnies. Cependant, il faudra bien créer des nouveaux fonctionnaires, soit pour renforcer les cadres administratifs déjà existants qui seront chargés de l'assurance, car le surcroît de besogne qu'on leur imposera sera considérable, soit pour organiser une administration autonome de l'assurance. De ce côté, croyons-nous, les économies que pourra faire l'État seront peu importantes et il faudrait mieux, dans l'intérêt général, qu'il s'en prive plutôt que d'accroître le fonctionnarisme.

Trouvera-t-il, en imposant l'assurance obligatoire, une plus grosse source de revenus grâce aux risques

non assurés à l'heure actuelle et qui grossiront le total des primes ? On évalue, d'après les statistiques, à 10 o/o du total des pertes causées par le feu celles qui ne sont pas garanties. Or, ce dernier dixième est constitué en grande partie, soit par des risques insignifiants et qui pourraient se dérober devant l'impôt-assurance, soit surtout par les risques les plus dangereux et qui, sans doute, coûteraient plus à l'État qu'ils ne lui rapporteraient. M. Carlier repousse pour cette raison le système de l'obligation : « Ce qui détermine, dit-il, le changement du problème des assurances, c'est l'entrée dans le monopole de tous les mauvais risques, conséquence du principe de l'obligation. Pour tourner la difficulté, nous proposons de substituer l'État purement et simplement aux compagnies et de continuer à suivre leur méthode de gestion. Il évitera de la sorte de se charger du nouveau poids considérable des risques que refusent actuellement les compagnies. La nouvelle assurance n'aura pas le caractère social nouveau qui pourrait lui être attribuée, mais elle rapportera les sommes considérables dont bénéficient les actionnaires des compagnies actuelles. » C'est reconnaître que l'assurance est non une œuvre d'assistance et de solidarité, mais seulement de prévoyance individuelle. Dès lors, si l'État veut se l'attribuer sous le seul prétexte qu'elle est de bon rapport, ne peut-on prononcer le mot de spoliation ?

D'ailleurs, le monopole ne fera pas que rapporter des bénéfices, il entrainera aussi avec lui certaines charges. Si l'État n'a pas à faire face au service d'un dividende à servir aux actionnaires, il aura à verser aux compagnies une lourde indemnité. Disons tout de suite que cette difficulté n'embarrasse pas tous les partisans du monopole, certains la tournent avec élégance en proposant que l'État s'empare purement et simplement de l'assurance, sans déboursier quoi que ce soit. Ils justifient cette solution en montrant le rôle parasitaire du capital social qui ne donne aux assurés qu'une garantie superfétatoire. Mais, s'il est inutile aujourd'hui, il ne le fut pas toujours et il y a là, pour les actionnaires des compagnies, une situation acquise dont ils doivent conserver le bénéfice. D'autres disent que, chacun étant libre de s'assurer à qui bon lui semble, on peut supposer que tous les contribuables, par la voix de leurs représentants au Parlement, déclarent ne vouloir s'assurer qu'à l'État seul ; là encore où serait le droit des compagnies à une indemnité ? Répondons que cette extension des droits de la majorité est pour le moins inattendue et qu'elle pourrait créer, au cas où l'État voudrait s'annexer quelque nouveau monopole, un précédent fâcheux pour les autres industries.

Ce ne sont d'ailleurs là que des opinions isolées. Rares sont ceux qui ne reconnaissent pas qu'à l'assurance aussi bien qu'à toute autre branche de

l'activité humaine s'applique l'article de la déclaration des droits de l'homme : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Mais les discussions recommencent lorsqu'il s'agit de savoir sur quelles bases sera calculée cette indemnité. Sera-ce d'après la base du revenu net moyen annuel ? L'État prendrait alors l'actif et le passif des sociétés, aussi bien de celles qui sont prospères que de celles dont les affaires chancelantes se soldent au bout de chaque exercice par un déficit. Indemniserait-on seulement, comme le demande M. Couderc, les premières de ces sociétés ? Outre qu'il est dangereux de laisser aux agents de l'État le soin de décider si telle compagnie est dans une bonne ou une mauvaise situation, le degré de prospérité de chacune d'elles est soumis à de telles variations qu'il est difficile de l'apprécier ; de plus, il paraîtra injuste de priver d'indemnité des actionnaires déjà privés de dividendes. Calculerait-on enfin cette indemnité d'après le revenu moyen de l'action au cours des dix dernières années ? Ce serait encore retomber dans l'arbitraire.

La valeur de rachat des actions est non seulement difficile à calculer, elle entraînera, sans doute, l'État à effectuer un emprunt particulièrement onéreux.

D'après un auteur favorable au monopole (1), les actions des seize grandes compagnies d'assurances représentaient au total, au milieu de l'année 1909, 361 millions. Les différentes réserves de ces compagnies, que l'on emploiera sans doute à rembourser les actionnaires s'élèvent à 108 millions. C'est donc 253 millions que devra emprunter l'État pour réaliser le rachat. Le service de cet emprunt exigera, pour l'intérêt et l'amortissement, une somme annuelle de 8 millions 1/2. Nous ne savons quel revenu l'État retirera du monopole, mais ce chiffre nous paraît devoir en absorber une bonne part.

Le monopole enlèvera à l'État la clientèle que les compagnies s'étaient recrutée à l'étranger et qui encaissaient de ce fait annuellement une dizaine de millions de primes. Il est vrai que, par contre, il empêchera les compagnies étrangères d'opérer en France : n'y aura-t-il pas là le germe de sérieuses difficultés diplomatiques ?

L'État devra tenir compte, dans l'évaluation des recettes qu'il compte tirer du monopole, non pas uniquement de la brillante situation des compagnies prospères, mais aussi de la disparition de certaines sociétés dont l'exemple prouve que l'assurance est encore une entreprise assez hasardeuse : nous avons

1. Levassort, *le Monopole des assurances*, p. 349.

vu que 5 millions sont en moyenne engloutis de la sorte.

A supposer que le monopole des assurances soit pour l'État une bonne opération au point de vue fiscal, n'est-il pas à craindre que les règles budgétaires auxquelles il sera soumis ne soient une sérieuse entrave au bon fonctionnement de ce monopole ? Les recettes de l'État doivent autant que possible présenter un caractère de grande fixité. Or, les statistiques indiquent de larges oscillations dans le pourcentage des sommes consacrées aux indemnités, comparativement au total des primes : il est en moyenne de 50 o/o, mais certaines années présentent avec d'autres des écarts considérables, les meilleures descendant à 40 o/o, les plus mauvaises montant à 60 o/o.

Les règles administratives du budget s'opposent aussi à une gestion réellement commerciale du monopole : c'est d'abord la règle de l'unité budgétaire et de la non spécialisation des recettes. Avec ce système, il est difficile de savoir au juste ce que coûte ou rapporte une exploitation industrielle, car les diverses sources de recettes ou de dépenses sont réparties dans les différents chapitres du budget général. Toute exploitation commerciale doit aussi pouvoir à son gré répartir l'argent nécessaire à son fonctionnement, puiser, si besoin en est, dans un fonds de réserve et disposer de ses ressources.

« Elle implique, dit M. Allix (1), toute une série de comptes particuliers et de services spéciaux du Trésor (compte-fonds de roulement, compte-fonds de réserve, etc.), qu'il est très difficile de faire jouer avec les éléments généraux de la comptabilité publique et qui en rompent les cadres. C'est là une cause d'obscurité et de confusion dans les finances. » Ces considérations s'appliquent indifféremment à tous les monopoles; elles revêtent un caractère de particulière gravité lorsqu'il s'agit d'une institution comme l'assurance qui demande entre toutes une grande liberté d'allure, de la rapidité, de l'initiative, et dont les opérations sont des plus compliquées.

1. Allix, *Traité de science des finances et de législation financière*, p. 292.

CONCLUSION

Il est en économie politique des problèmes qui soulèveront éternellement les discussions les plus ardentes sans que l'on puisse prévoir le jour où l'un des deux partis saura opposer à l'autre des arguments si probants que celui-ci doive s'avouer vaincu ; ainsi celui des rapports économiques entre l'individu et l'État. Où finissent les droits de l'État ? Où commencent ceux de l'individu ? Quels sont les domaines où l'un prime l'autre ? La question du monopole des assurances est l'un des côtés de ce problème.

Est-elle comme lui insoluble ? Pour ce qui est des principes, nous avons surtout penché en faveur de l'individu. En ce qui concerne les faits, en matière d'assurance, comme en toute autre chose, il y a la manière. Celle des compagnies d'assurance ne nous a certes pas paru exempte de tout reproche. Celle de l'État doit-elle nous inspirer plus de confiance ? A vrai dire, nous ne le croyons pas, étant donné ses expériences antérieures. Quant aux arguments fiscaux, nous ne nions pas qu'ils aient aujourd'hui une valeur particulière. Cela est vraiment regrettable : des transformations aussi profondes que celle de

l'institution du monopole des assurances, ne devraient pas avoir à leur base des considérations aussi mesquines que des raisons d'ordre budgétaire. Elles devraient s'imposer d'elles-mêmes, être universellement réclamées. Lorsqu'on pourra comparer l'effort produit et le résultat obtenu, il est à craindre que l'on ait des déceptions.

D'ailleurs on peut constater actuellement un certain recul dans le mouvement d'opinion étatiste, recul dû à ce que l'État s'est maintes fois montré, dans l'accomplissement de certaines tâches dont il s'était trop bénévolement chargé, au-dessous de ce que l'on pouvait attendre de lui.

D'une statistique parue au lendemain des dernières élections législatives, il résulte que plus de 300 députés se sont prononcés nettement contre tout nouveau monopole. Souhaitons que ce ne soient pas là de vaines déclarations de principes et que ces députés, trouvant de meilleurs remèdes à la situation budgétaire et nous faisant de bonnes finances, nous fassent aussi de bonne politique.

Vu : le Président de la thèse,
SOUCHON

Vu : le Doyen,
P. CAUVES

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I. — Histoire de l'assurance service-public en Allemagne et en Suisse.....	13
CHAPITRE II. — Histoire de l'assurance et des diverses tentatives faites en vue d'en établir le monopole en France.....	41
CHAPITRE III. — La théorie du monopole. — Exposé et examen critique.....	71
CHAPITRE IV. — Le monopole au point de vue fiscal.	129
CONCLUSION.....	143
